Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México

Leobardo Ruiz Alanís,
Juan Miguel Morales y Gómez
Leticia Contreras Orozco
Coordinadores

Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México

Leobardo Ruiz Alanís, Juan Miguel Morales y Gómez y Leticia Contreras Orozco
Coordinadores

Primera Edición: 2014
Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca, México
www.iapem.org.mx

Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Cerro de Coatepec s/n Ciudad Universitaria
Toluca, Estado de México

ISBN: 978-607-8087-18-1

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas
Cuidado de la Edición:

Toluca, Estado de México
Impreso en México

Contenido

Presentación 9

Prólogo 15

Capítulo I.
GOBIERNO ELECTRÓNICO:
PLATAFORMA *E-MÉXICO* EN EL MARCO
DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA 27
Julio C. Olvera García y Alicia Sarmiento Velásquez

- La Nueva Gestión Pública (NGP) como estrategia predominante para la transformación del Sector Gubernamental 29
- Gobierno electrónico en el marco de la Nueva Gestión Pública 36
- Sistema Nacional e-México 38
- Conclusiones 49

Capítulo II.
EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y EL GOBIERNO ELECTRÓNICO 57
Leticia Contreras Orozco

- Instituciones y rutinas 59
- El proceso de cambio institucional 61
- Nueva Gestión Pública (NGP), la reforma gerencial 68
- Gobierno electrónico, concepto y dimensiones 74
- El gobierno electrónico y las limitaciones para el cambio institucional 77
- Reflexiones finales 80

Capítulo III.
EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO 87
Gabriela Quintanilla y J. Ramón Gil-García

- Marco Teórico: Gobierno Electrónico, Transparencia y Gobierno Abierto 89
- Marco Contextual: Alianza para el Gobierno Abierto 91
- Requisitos 92
- Declaración de Gobierno Abierto 93
- Plan de Acción 94
- Metodología 95
- Gobierno Abierto en México 96
- Antecedentes 96
- México como miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto 98
- Análisis del Plan de Acción 100
- Plan de Acción Original 100
- Plan de Acción Ampliado 103
- Resultados Preliminares 104
- Resultados presentados por Fundar 105
- Informe de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional 107
- Conclusiones 110

Capítulo IV.
DUALIDAD TECNOLÓGICA Y PROCESOS DE TRANSICIÓN EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA 117
Luis F. Luna-Reyes, Dolores E. Luna y Sergio Picazo Vela

- Antecedentes 119
- Revisión de literatura 121
- Usabilidad de portales 121
- Visión unificada de la tecnología y la organización 123
- Método 128
- Resultados 130
- El Portal del Gobierno del Estado de Puebla 130
- Proceso de Transición 131
- Estudios de usabilidad 135
- Comentarios Finales y conclusiones 137

Capítulo V.
GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO. CONTEXTOS Y DESAFÍOS 145
Juan Miguel Morales y Gómez

- Las TIC y la Sociedad de la Información 149
- México y el Gobierno Electrónico 156
- El Gobierno Electrónico en los Municipios 159
- Retos y Desafíos del Gobierno Electrónico 163
- Conclusiones 166

Capítulo VI.
PERSPECTIVAS Y ALCANCES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS 173
Julián Salazar Medina

- Los Municipios en México y el uso de las TIC 175
- Perspectivas del gobierno electrónico 179
- Alcances del Gobierno Electrónico 185
- Transparencia y Rendición de Cuentas desde las TIC 190
- Gobierno Abierto 192
- Conclusiones 195

Capítulo VII.
GOBIERNO ELECTRÓNICO Y EL MUNICIPIO EN MÉXICO, HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE GESTIÓN 201
Leobardo Ruiz Alanís

- Valores, estructuras y métodos de trabajo 204
- Gobierno electrónico, enunciación 211
- Gobierno electrónico: de lo nacional a lo municipal 213
- Los más visibles en los Estados y municipios 217
- Los municipios: limitaciones y la dispersión de esfuerzos 222
- Los portales municipales 228

- Estructura, burocracia y gobierno electrónico 230
- Ciudadanía y gobierno electrónico 234
- Conclusiones 236

Conclusiones generales 245

PRESENTACIÓN

Este libro se realiza en momentos en los cuales el gobierno electrónico aún es una novedad para muchos de los gobiernos de México. Pretende ser una de las publicaciones iniciales de un proceso editorial de otros muchos libros referidos a nuestro país que hacen buena falta para un buen desarrollo de gobierno electrónico, que ya debe contemplarse como una nueva etapa del desarrollo de la administración y gestión gubernamental en México. Así mismo, con este libro se espera impulsar la investigación del tema en México con la finalidad de que el desarrollo del gobierno electrónico en nuestro medio considere las particularidades de nuestras condiciones políticas y administrativas en municipios como en Estados, ya que estas particularidades suelen representar salvedades que condicionan seriamente las versiones mexicanas de gobierno electrónico.

Se trata de una obra colectiva cuyos autores son profesores investigadores de la propia Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP)

El libro se integra en tres vertientes, la primera considera al gobierno electrónico como una expresión de la modernización administrativa particularmente desde el enfoque de la gestión pública

En la segunda, el libro se aboca al estudio empírico del gobierno abierto y electrónico a nivel federal, así como en el caso del gobierno del Estado de Puebla. Los resultados son un tanto desiguales presentando un balance desalentador de la realidad valorando el esfuerzo de los responsables del portal en cuanto a los desafíos del relevo gubernamental.

La tercera y última vertiente, aborda el tema del gobierno electrónico en los municipios de México, procurando un esfuerzo de conocimiento de dicha modalidad en los municipios mexicanos

Julio C. Olvera y Alicia Sarmiento exponen el caso de la Plataforma *e-México* en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP), plantean las distintas perspectivas que pueden servir de marco de análisis en los fenómenos de NGP, así, a partir de este marco identifican la relación que existe entre innovación gubernamental y tecnología, lo cual ha conducido a diversas experiencias como la del gobierno electrónico.

A partir de lo anterior, los autores abordan el significado de la revolución tecnológica, así como la importancia y el papel de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la gestión pública en donde señalan de manera clara que son un medio para solucionar algunos problemas no un fin en sí mismas.

Para el caso mexicano, los autores hacen un breve recorrido por algunos antecedentes para centrar su análisis en el Sistema Nacional e-México que surgió en el periodo gubernamental de Vicente Fox como parte de la agenda de Buen Gobierno. El capítulo resalta las acciones más sobresalientes, aporta datos sobre los avances en el uso de las TIC en nuestro país, así como los retos por asumir.

Por su parte, Leticia Contreras analiza el proceso de cambio institucional que puede traer consigo la incorporación de las TIC en la gestión de las organizaciones públicas; para ello propone la utilización de dos herramientas en la construcción del marco analítico: el nuevo institucionalismo y la Nueva Gestión Pública (NGP).

Plantea un marco conceptual en donde aborda lo que son las instituciones, las reglas y las normas para después analizar el cambio institucional desde la perspectiva del neoinstitucionalismo normativo y el organizacional, a fin de poder explicar los rasgos de un proceso de cambio, lo que aunado a los planteamientos de la NGP permiten llegar a una propuesta en la cual puede identificarse, bajo ciertas características particulares, un proceso de cambio así como sus limitaciones.

Bajo este esquema analítico, la autora propone dos dimensiones del gobierno electrónico a partir de las cuales pueden definirse esquemas de análisis específicos, asimismo cada dimensión puede expresar el cambio institucional de forma particular, esto se explica en que la adopción de un modelo de gobierno electrónico no sigue una misma trayectoria en contextos diferentes, por ello este trabajo busca contribuir mediante la propuesta analítica a las posibilidades de estudio de algún ámbito en particular.

El capítulo de Gabriela Quintanilla y Ramón Gil-García se dedica al gobierno abierto, tema que no sólo en México, sino en todas partes constituye una nueva frontera por alcanzar.

El gobierno abierto puede caracterizarse por una expresión de Noveck citada en este capítulo según la cual debe lograr un gobierno colaborativo o gobierno Wiki, idea que fue retomada por Barack Obama. Sin embargo, esta aspiración parece muy lejana especialmente para México, donde no se ha podido salir de la opacidad reinante.

Sin embargo, el gobierno abierto asume los principios de proponer eficacia y eficiencia gubernamentales, lograr el *empoderamiento* y el compromiso ciudadano y una mejor democracia participativa.

Es muy probable que para el lector la denominada alianza para el gobierno abierto: *Open Goverment Partnership* integrada por Brasil, Indonesia, México, Filipinas, Sudáfrica, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos, sea una alentadora novedad dado que es un acuerdo que implica un compromiso y un plan de acción, no obstante el haberse pactado, el gobierno abierto en México, comenzando con el gobierno electrónico, muestra avances muy pobres según datos de 2009 de la Secretaría de la Función Pública.

La situación de gobierno abierto en México, a partir del análisis de Quintanilla y Gil-García, es desalentadora. El incumplimiento de los compromisos hace pensar en años perdidos. La mayor omisión es que no se ha avanzado en la atención de las necesidades sociales mediante las TIC y tampoco se ha alentado a la participación social.

En cuanto a la dualidad tecnológica y los factores organizacionales e institucionales Luis Luna-Reyes, Dolores Luna y Sergio Picazo analizan los cambios que se dan con el relevo de los funcionarios políticos, en el caso particular del gobierno Estatal de Puebla. Su objetivo es conocer qué tan profundos son dichos cambios. El hallazgo es que no pueden ser (en corto plazo) muy acentuados debido a los factores organizacionales e institucionales del gobierno correspondiente. En efecto, la organización administrativa, como instancia democrática está basada en leyes y normas que no pueden cambiar junto con los directivos políticos y se puede añadir que esas normas a su vez responden a las necesidades políticas y sociales que se han venido atendiendo a lo largo de la historia de México. Llevando más allá de lo planteado por esta investigación, se puede decir que, a su vez el país se está transformando y que ya se percibe

por todos lados que los gobiernos Federal, Estatales y Municipales deben cambiar hacia modelos más dinámicos que estimulen la participación ciudadana, la competición en el uso de las tecnologías y sobre todo en la rendición efectiva de cuentas.

La investigación del portal del gobierno de Puebla ilustra la manera como se condicionan en forma mutua las tecnologías de la información y los factores institucionales y organizacionales. Ante lo cual se considera que el diseño y cambio de los portales del gobierno genera un proceso de aprendizaje para quienes se encargan de esta tarea.

Al final, se reconoce que las dificultades para implantar cambios radicales en el portal, al momento de los relevos políticos favorecen la continuidad del desarrollo del gobierno electrónico a través de aplicaciones consistentes que generen valor para la sociedad. El equipo de investigación de estos tres autores seguirá indagando para un mayor entendimiento de los procesos de avance del gobierno electrónico en México y ligado al desarrollo de políticas públicas encaminadas a la producción de valor para la ciudadanía

En cuanto al contexto y desafíos que tiene el municipio, especialmente en México, Juan Miguel Morales hace ver la importancia de la sociedad de la información como el nuevo contexto en el que se van integrando los municipios. De esta manera, el creciente uso de las TIC brinda al municipio grandes oportunidades de cambio, de desarrollo y transformación, a su vez de desafíos para que se incorpore en ese movimiento mundial de nueva modernización que no sólo requiere medios tecnológicos sino, y sobre todo, nuevos perfiles de servidores públicos. El autor coincide que en esta nueva modernización ha propuesto la rendición de cuentas y el acceso a la información, materias en las que administraciones públicas de México tienen mucho por hacer.

Entre las propuestas de este autor se incluye el impulso del gobierno electrónico en los municipios a partir de los avances de cada uno, comenzando por crear las leyes, normas y políticas que le den consistencia y orientación al propio gobierno electrónico. De igual manera, procurar que los municipios cuenten con portales dotados de la información pertinente que permita a los ciudadanos informarse por ese medio y también que las administraciones municipales entiendan de manera efectiva las peticiones de información del público.

En torno a las perspectivas y alcances del gobierno electrónico para mejorar la administración municipal en México, Julián Salazar destaca la oportunidad para que los municipios ejerzan mayor autonomía y puedan contribuir de mejor manera al desarrollo local, así como presentar mejores servicios públicos. Este autor destaca los beneficios que traerá el gobierno abierto como forma avanzada del gobierno electrónico en cuanto a lograr en verdad la transparencia de las administraciones públicas de México en sus variados ámbitos de competencia. En efecto, la simulación que hasta ahora ha privado en estados y municipios no podrá seguir si se llega al gobierno abierto. La mayor innovación que se va logrando mediante el gobierno electrónico, podrá rendir mayores logros en la medida que el gobierno abierto se abra paso en México. Así mismo, Salazar Medina comenta que la cooperación será mayor conforme esta modalidad se generalice. En efecto, en el actual aislamiento de los municipios, que no obedece sólo a obstáculos orográficos y a falta de medios de comunicación eficaces, sino, y sobre todo a falta de un sentido de comunidad profesional entre los cuadros de nuestra administración pública lo que mantiene la cultura individualista no sólo "a nivel personal" de los servidores públicos, sino también institucional de los municipios y gobiernos estatales donde priva la idea de que la información administrativa es propiedad individual de cada departamento administrativo, inclusive de las personas que generan y manejan dicha información.

Por otra parte, se mencionan los antecedentes del gobierno electrónico en México, que se inician en la Presidencia de la República, pasando a los gobiernos estatales y finalmente a los municipales. Este hecho confirma la ruta de los cambios tecnológicos de los gobiernos de México, que usualmente llegan al final a los municipios. Sin embargo, sigue siendo necesaria la adopción de pautas, programas y organismos públicos del gobierno federal que faciliten la generalización del gobierno electrónico para su óptimo desarrollo.

Así mismo, se apunta la necesidad de aprovechar la nueva orientación que las TIC pueden dar a la organización administrativa de los municipios para que estos den el gran salto a su modernización que significaría: trabajo cooperativo de todos los integrantes de la burocracia municipal, capacitación, organización menos jerarquizada (plana), verdadera

transparencia, avanzando en verdad al gobierno abierto... este autor, hace ver la necesidad de un nuevo perfil del personal municipal.

Esta publicación, es posible gracias al financiamiento del proyecto de investigación Gobierno electrónico: el pago de tributos municipales (agua y predial) vía electrónica en Toluca y Metepec (2012-2013), avalado por la Secretaría de Investigación de la UAEM.

Leobardo Ruiz Alanís

PRÓLOGO

El gobierno electrónico, como se le denomina en los países de la región latinoamericana, hace referencia entre otros aspectos a la firme decisión de los gobiernos por hacer uso intensivo de la Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) en los asuntos que le competen, tanto en el gobierno como en el conjunto de los servicios públicos que prestan a la sociedad a través de la administración pública y que le allegan legitimidad y razón de ser. El gobierno electrónico representa un factor que está modificando las relaciones del Estado con el conjunto de la sociedad; así mismo, constituye un medio para fomentar la gobernabilidad democrática, fortalecer la gobernanza en la que múltiples nuevos actores políticos y sociales participan en la gestión de los asuntos públicos en sus diversas fases; las sociedades se ven favorecidas por el fortalecimiento de la vida democrática, se atenúa e incluso, en algunos casos, se elimina la corrupción; se propician ahorros significativos e impacta el desarrollo sustentable, entre otros de los ámbitos en donde las implicaciones son amplias.

El empleo del internet para asuntos del gobierno se conoce popularmente en México y otros países como gobierno electrónico. Sin embargo, en algunos países de Europa, como España y Francia se le nombra Administración Electrónica. Ante esta disyuntiva vale la pena hacer las siguientes reflexiones para decidir sobre la denominación apropiada.

En primer término, si reflexionamos sobre la idea de gobierno, vemos que se refiere básicamente a la acción cotidiana del Ejecutivo (presidente o primer ministro y del colectivo de sus colaboradores). El gobierno se encarga de aplicar normas y medidas concretas para resolver y/o prevenir problemas políticos que amenacen la gobernanza. El gobierno se relaciona cotidianamente con los partidos políticos,

grupos de presión, otras instancias de dominio político al interior del país, e incluso, gobiernos extranjeros. El escenario en el cual se desenvuelve el gobierno es el de la política, es decir, el manejo del poder público, que no está puntualmente controlado por las leyes. Por tanto la idea de gobierno tiene que referirse necesaria y predominantemente a la política.

Por el contrario la administración pública se consagra fundamentalmente a la prestación de bienes y servicios públicos, sin ser ajena a la política; de hecho, cuando ésta aplica leyes de repercusión política, contribuye a la dirección política de la sociedad.

La administración pública cotidianamente toma decisiones en función de la disponibilidad de recursos materiales, financieros y humanos. Una de sus preocupaciones fundamentales es la eficacia en el uso de éstos.

Hasta ahora, los llamados gobierno o administración electrónica, se ocupan fundamentalmente de servicios administrativos. Sin embargo, el gobierno también emplea la red de internet para asuntos no administrativos, como la consulta informal del público sobre diversos temas; las redes sociales y otras herramientas de internet han cobrado importancia política como expresiones de la voluntad ciudadana. No obstante, la llamada e-democracia no se puede equiparar a la democracia real, dado que ésta exige necesariamente instituciones y leyes que aseguren la representación y la participación equitativa de los ciudadanos, es decir, solo las instituciones políticas que se han perfeccionado en el mundo occidental a lo largo de varios siglos pueden admitirse como condiciones suficientes para el ejercicio de la política democrática de los países.

Entonces, parece claro que conviene más la expresión administración pública electrónica que gobierno electrónico.

A pesar de lo anterior, en los países americanos la expresión gobierno electrónico es más conocida que la de administración electrónica. En virtud de la necesidad de lograr una comunicación muy clara con el público lector, aquí se emplea gobierno electrónico.

El avance tecnológico es un factor que ha impactado de manera determinante todos los aspectos de la vida humana, pues cada vez es más común ver cómo la tecnología moldea la calidad de vida y la

dinámica en la cual se desenvuelven las personas; al respecto basta ver los avances en los sistemas de transporte que acortan distancias, los adelantos médicos que alargan y mejoran la calidad de vida, entre muchos otros, pero sin lugar a dudas uno de los logros que más han transformado la vida como la conocemos, han sido las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En apenas un par de décadas las TIC modificaron la forma de vida de los ciudadanos, pues se acoplaron para incrementar la productividad en el trabajo, para mejorar el aprendizaje en los centros de estudio y, por supuesto, representaron una alternativa de ocio y distracción para la población con una rutina cada vez más acelerada. Esta revolución tecnológica no podía pasar desapercibida para los gobiernos que, si bien lo hicieron con cierto atraso en relación al sector privado, iniciaron con una serie de políticas para mejorar y eficientar los servicios públicos que prestaban; para tal efecto nació la versión digital de la administración pública, que en el caso europeo fue denominada administración electrónica y en el caso latinoamericano gobierno electrónico, sinónimos conceptuales.

Ambas conceptualizaciones representan el esfuerzo gubernamental por actualizarse de acuerdo a la dinámica social imperante, pues cada vez un mayor número de ciudadanos se incorpora a la era digital, por lo que la administración pública debe modernizarse para integrar los avances tecnológicos en sus actividades cotidianas.

El gobierno electrónico tiene como una de sus mejores cartas de presentación el uso eficiente de los recursos públicos, dogma imperante desde la adopción del modelo de gestión pública en los años ochenta. La incorporación de las tecnologías de la información en los servicios públicos no sólo genera ahorros financieros para el gobierno, también propicia el acortamiento de tiempos entre la solicitud y la prestación de un servicio, tal podría ser el caso de solicitar un documento oficial, lo que anteriormente requería acudir a una oficina gubernamental para proceder a la realización de filas, y que tal vez, al final de la espera no se consiguiera el documento por algún problema burocrático. A través del gobierno o la administración electrónica se atenúa o definitivamente se evita esa frustración para el ciudadano, lo que propicia una nueva relación entre el gobierno y sus gobernados.

Al observar que sus necesidades son satisfechas de manera expedita, el ciudadano tiende a cambiar su percepción de la administración pública, así, poco a poco se van retirando de la mente de la población calificativos muy recurrentes al momento de referirse a la administración pública como que es un ente excesivamente rígido, incapaz de solucionar sus demandas de manera eficaz; esta es la razón por la cual la aparición de las tecnologías de la información representa una verdadera oportunidad para la trasformación del aparato administrativo estatal, pues constituyen una herramienta de eficiencia y de legitimación ante el ciudadano que se siente más cercano para con sus autoridades.

En este último punto resalta la importancia no sólo de la prestación de servicios en línea, como pudiera ser la obtención de la Clave Única de Registro de Población (CURP) o más recientemente del Registro Federal de Contribuyentes, además de la realización de las declaraciones de impuestos vía electrónica, aspectos que, por supuesto, le facilitan la vida al ciudadano y mejora la percepción de su gobierno, sin embargo, también resulta relevante la incorporación de las redes sociales en la estrategia gubernamental de comunicación social, ya que mediante la creación de cuentas en Facebook, Twitter, Google+, entre otras, las autoridades generan un vínculo de comunicación directo con sus gobernados.

En la actualidad el presidente de la República y prácticamente todos los gobernadores de las 31 entidades federativas y el jefe del gobierno del Distrito Federal disponen al menos de una cuenta en alguna red social, en la que comparten las actividades que realizan. Incluso dependencias y entidades federales, estatales y municipales publicitan las acciones sociales realizadas o por realizar, para que la población pueda enterarse, llevar a cabo un seguimiento o hasta evaluar las acciones y obras en proceso o terminadas.

Las redes sociales se han convertido en un ente de control de la función pública, pues los funcionarios que realizan acciones indebidas corren el riesgo de ser exhibidos mediante la publicación de fotos o videos, lo cual ha tenido ya consecuencias como perder su empleo, tal ha sido el caso de altos funcionarios del actual gobierno federal, esto en cierta medida es un paso en la dirección correcta para mejorar la

rendición de cuentas, pues ahora millones de ojos vigilan el actuar de los funcionarios públicos y cuando detectan algún error o delito éste tiene consecuencias mediante la denuncia pública y la exigencia de castigo. Lo anterior representa sólo una pequeña demostración de la forma en que las nuevas tecnologías han impactado de manera radical la forma de ejercer la administración pública.

Si bien lo mencionado representa un impacto relevante en la forma en que se desarrolla la administración pública, es importante señalar que para que un sistema de gobierno electrónico se considere adecuado e integral, debe contemplar cuando menos las cinco dimensiones que se describen a continuación:

1. *e-Administración: la mejora o el rediseño de los procesos gubernamentales internos.*
2. *e-Servicios: los servicios a ciudadanos y empresas.*
3. *e-Democracia: las oportunidades de desarrollar la participación de los ciudadanos en procesos democráticos y de toma de decisiones públicas.*
4. *e-Políticas Públicas: el mejoramiento del marco legal y regulatorio para el uso de tecnologías.*
5. *e-Alianzas: la elevación de los vínculos con la sociedad civil y con el sector privado.*

El primer punto hace referencia a la transformación de los procesos internos, como la política de Cero Papel, en donde la aplicación de las tecnologías de la información eliminó o cuando menos redujo considerablemente el uso de papel, ahora los documentos se archivan electrónicamente así se reduce el espacio necesario para almacenarlo, resulta más fácil tener acceso a ellos y reproducirlos, incluso en la actualidad cada vez se vuelve más común el uso de la firma electrónica, lo cual agiliza trámites y evita el uso de insumos como tóner y papel, logrando con ello ahorro de recursos e inclusive de tiempos en la gestión de múltiples asuntos. Estos son sólo ejemplos de la forma en que la tecnología está transformando los procesos internos en las administraciones públicas.

El segundo punto hace referencia a los portales para la prestación de servicios como búsqueda de empleo, trámites de importación, declaraciones de impuestos, solicitudes de acceso a la información, entre muchos otros. Dichos portales le facilitan la vida al ciudadano y a las personas morales, así mismo representan una nueva dinámica en el ejercicio de la administración pública, pues la digitalización impone la necesidad de profundizar en los procesos de profesionalización de los servidores públicos a fin de que se adapten a la nueva dinámica e inclusive participen en la simplificación de trámites y nuevas aplicaciones necesarias y susceptibles, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que se dé una resistencia al cambio.

En tercer lugar se encuentra la e-Democracia, a través de la cual se facilita la consulta abierta a la población, como se realizó en México durante la elaboración del *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016*, en donde se creó un portal en el que el ciudadano podía proponer las líneas de acción para el nuevo gobierno. Este tipo de consultas permiten pasar en cierto modo de la democracia representativa o delegativa hacia una más participativa; es importante mencionar la relevancia de las TIC para lograr esto, pues el elevado número de la población de nuestro país haría imposible realizar una consulta así de manera tradicional. Uno de los grandes cometidos del gobierno y de las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano, es precisamente fortalecer la vida democrática, lo que propicia una mejor convivencia, condiciones de una mayor participación, así como perfilar mejores entornos y calidad de vida de las sociedades.

Por lo que respecta a e-Políticas Públicas se hace referencia a la importancia de que el gobierno implemente medidas que permitan mejorar el acceso de la población a las tecnologías de la información, esto con el fin de masificar su uso, pues de nada sirve realizar consultas abiertas vía internet, si el grueso de la población no tiene acceso a este medio. En este sentido, uno de los grandes servicios que los gobiernos debieran proporcionar a la sociedad es el acceso a internet a través de la banda ancha, puesto que ello, sin duda, catalizaría el desarrollo social, promovería la investigación y el desarrollo, así como el intercambio académico, entre otros muchos beneficios. Se puede afirmar que es una de las tareas pendientes de nuestros gobiernos.

Finalmente, la quinta y última dimensión, e-Alianzas, se refiere a la importancia de que el gobierno genere vínculos con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, con el fin de enriquecer el actuar gubernamental, o en la organización de foros de consulta, pues su inclusión resulta fundamental para poder transitar desde un modelo rígido y anticuado hacia una gobernanza democrática, en la cual nuevos actores políticos y sociales participen de manera más intensa en la hechura de políticas públicas, en su implementación y evaluación. En suma se aprovecharía y desencadenaría la energía social en beneficio de la sociedad en su conjunto.

En cuestión de gobierno electrónico no se puede negar que nuestro país ha tenido grandes avances, por ejemplo en la adopción de las nuevas tecnologías, aun cuando llegó con cierto rezago respecto de los Estados Unidos o de Europa, sin embargo, ha tenido un cierto crecimiento pues, como se mencionó ha logrado incursionar en prácticamente todas las áreas donde el Estado tiene intervención, desde sistemas de adquisiciones de suministros para las dependencias públicas vía internet, como el caso de *compranet.funcionpublica.gob*, en donde son requisitadas las necesidades de suministros de diferentes áreas de la administración pública, con el fin de concentrar un mayor número de ofertantes de bienes y servicios y así lograr ahorros en las transacciones.

Asimismo, lo anterior vuelve más transparente la asignación de contratos públicos a los proveedores, pues toda la información queda a disposición del público, otorgando datos como precios y plazos de entrega y así los demás ofertantes tienen la certeza de que quien ganó el contrato de prestación de servicios fue quien otorgó el mejor precio o las mejores condiciones, de no ser así se pueden presentar recursos de inconformidad que pueden llegar hasta la inhabilitación de proveedores.

Por su parte, el Servicio de Administración Tributaria ha diseñado medidas de simplificación administrativa mediante la puesta en marcha de portales de internet en los cuales los ciudadanos pueden realizar casi cualquier trámite fiscal, desde registrarse en el Registro Federal de Contribuyentes hasta presentar su declaración anual de impuestos,

lo que permite brindar una mejor atención al evitar desplazamientos innecesarios y descongestionar las oficinas de atención al público.

Adicionalmente el servicio de gobierno electrónico ha facilitado la transparencia de las administraciones públicas, pues actualmente el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos tiene un portal desde el que cualquier ciudadano puede solicitar información pública, misma que le será remitida vía digital.

Los avances son importantes, sin embargo no podemos ser demasiado optimistas, pues resta mucho camino por recorrer como lo muestra una publicación de la revista *Política Digital en Línea*, donde menciona que, en cuestión de poner en marcha el gobierno electrónico, nuestro país ocupa el quinto lugar de Latinoamérica, nos superan Colombia, Chile, Uruguay y Argentina en la región, lo que podría hacer pensar que México tiene una buena posición en este tema, sin embargo, en un mundo globalizado no nos podemos comparar sólo con los países de la región, menos aún si actualmente competimos económicamente con todo el mundo. Por lo tanto, resulta fundamental que se aceleren los procesos de implementación del gobierno electrónico en nuestro país, de lo contrario nos rezagaremos en el plano internacional.

Vale la pena destacar que para que la aplicación del gobierno electrónico tenga un impacto importante en los países, el *ranking* aludido contempla tres elementos fundamentales: 1). Alcance y calidad de los servicios; 2). Infraestructura de telecomunicaciones; y 3). Capital humano. Al respecto, nuestro país obtiene resultados relativamente buenos en el punto número uno, pues el desarrollo de portales ha tenido un impulso importante, sin embargo, en el segundo tiene resultados bajos, debido a la baja penetración del servicio de internet en nuestro país, lo cual dificulta que su impacto sea masivo, ya que según cifras del INEGI, para el año 2012 sólo el 45.8% de la población era usuaria habitual de este tipo de servicios, lo cual deja a más de la mitad de la población aislada de los servicios del gobierno electrónico, esto disminuye el impacto de las políticas públicas del e-gobierno en nuestro país. Resulta necesario acompañar las políticas de gobierno electrónico con acciones que masifiquen y universalicen el acceso a internet, de lo contrario se estaría marginando a un importante

contingente de población y por más esfuerzos que se realicen en los otros rubros, difícilmente podríamos mejorar en el *ranking* mundial.

Si bien a nivel federal el desarrollo del gobierno electrónico podría considerarse con un importante avance tecnológico, la situación no se repite en los gobiernos de las entidades federativas, y aún menos en los municipios en donde hasta hace apenas unos cuantos años, una buena proporción no contaban ni siquiera con página web, en la que los cibernautas pudieran encontrar información pública o contactar a sus administraciones locales.

El reto es mayúsculo, pues el atraso en los niveles estatal y municipal no es casualidad, pues en todos los aspectos se da esta dinámica debido sobre todo a la centralización administrativa y financiera que impera en nuestro país; el gobierno federal ha logrado avances en muchas áreas pero a costa del retraso de los gobiernos sub-nacionales que no tienen los recursos financieros para impulsar políticas públicas propias, y no se diga del ámbito municipal que, salvo escasas excepciones, se encuentra en completo estado de abandono y totalmente subordinado a los dictados del centro.

La escasez de recursos financieros ha sido un factor de impedimento para que se desarrolle adecuadamente el gobierno electrónico en todos los municipios del país, pues sólo un puñado cuenta con los elementos suficientes para lograrlo, ya que es necesario disponer no sólo con recursos financieros sino también del capital humano que desarrolle el portal y lo mantenga operando en óptimas condiciones. De acuerdo a Luna (2011) sólo el cinco por ciento de los municipios en el país cuentan con las condiciones necesarias para implementar un sistema de gobierno electrónico de manera autónoma, lo cual no indica que el restante 95% deba quedarse rezagado, sino que requiere de una política transversal para que los gobiernos federal y estatal les proporcionen la asesoría necesaria para desarrollarlo. Lo cierto es que las asignaturas pendientes en este rubro son inconmensurables, pero no imposibles de llevar adelante; sin embargo, es esencial que los gobiernos locales demuestren día a día voluntad política y capacidad técnica en las entidades federativas y fundamentalmente en los municipios.

Es importante mencionar que ese cinco por ciento de municipios, los que sí poseen las condiciones para contar con un sistema de gobierno

electrónico, son los que tienen más población y mayor capacidad financiera, además de encontrarse en áreas urbanas o metropolitanas que les permiten tener acceso a infraestructura tecnológica adecuada. El reto aún es mayúsculo, sin embargo no imposible, se requiere la articulación de los diferentes órdenes de gobierno y de la participación de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para que mediante la conjunción de esfuerzos se logre lo antes posible revertir el indicador descrito, pues el desarrollo del gobierno electrónico trae beneficios muy importantes al ciudadano como pueden ser:

- Servicio durante las 24 horas los 7 días de la semana.
- Acceso fácil a la información pública y para la obtención de servicios públicos.
- Disminución de tiempo y dinero.
- Ahorro de recursos financieros y de capital humano para las administraciones públicas que pueden disponer de ellos para otros fines.
- Incremento en la productividad de los empleados públicos.
- Mejor imagen por parte de la ciudadanía al notar una mejoría en los servicios prestados.
- Mayor y más fácil coordinación con los diferentes órdenes de gobierno.
- Apertura y regulación de empresas más ágil.
- Fortalecimiento o recuperación de la confianza ciudadana en la acción gubernamental.
- Mejoramiento de la comunicación Estado-sociedad en el ámbito municipal, lo que sin duda se traduce en una mayor legitimidad de los gobiernos y las administraciones públicas.

Como se muestra, el desarrollo del gobierno electrónico genera una importante mejora en el desempeño gubernamental por lo que resulta fundamental su impulso decidido, mediante políticas públicas articuladas y coordinadas con diferentes sectores sociales para que logren en el corto plazo revertir el atraso que se presenta a nivel municipal. De no realizar lo anterior con los esfuerzos aislados de los

gobiernos locales y con los escasos recursos de que disponen, el avance tecnológico será muy lento.

La publicación del libro Perspectivas del Gobierno Electrónico, coordinado por el Mtro. Leobardo Ruiz Alanís, el Dr. Juan Miguel Morales y Gómez y la Dra. Leticia Contreras Orozco y editado conjuntamente por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, el Instituto de Administración Pública y la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. no podría ser más oportuna para continuar impulsando el debate en la materia, toda vez que de conjunto aportan elementos fundamentales que evidencian la necesidad de extender los usos y aplicaciones del gobierno y administración electrónicos, particularmente en el ámbito local. El libro cuenta con múltiples aciertos, entre los que hay que destacar los siguientes:

a) Integración de un equipo de académicos de alto nivel expertos en el tema y los subtemas que se abordan;
b) Lograr una visión interinstitucional, toda vez que los autores provienen de diversas instituciones de educación superior (IES);
c) Ambientar teóricamente el desarrollo del gobierno electrónico en el enfoque de la gestión pública; destacar el papel de éste en el cambio institucional;
d) Explicar la relevancia del gobierno electrónico en las tendencias del denominado gobierno abierto, destacando los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano conjuntamente con Brasil, Indonesia, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, quienes suscribieron la Alianza y Declaración de Gobierno Abierto en septiembre de 2011, lo que abre aspectos promisorios en materia de un ambiente más participativo y de aplicaciones del gobierno electrónico, todo ello en beneficio de las sociedades respectivas.
e) Profundizar en las condiciones, peculiaridades y necesidades de promover el gobierno electrónico en las entidades federativas y en los municipios, donde se plantean los contextos, los desafíos, alcances y perspectivas del gobierno electrónico. Entre otros de los aciertos que logra el equipo conformado para el caso particular.

No me queda más que destacar que se trata de una obra de gran utilidad para el ejercicio académico, para la función pública en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, que dispone de un amplio mensaje prospectivo, de reflexión y aplicación de interés para un público amplio, dadas sus implicaciones para las instancias gubernamentales y para la sociedad civil.

Roberto Moreno Espinosa[1]

[1] Doctor en Administración Pública por la FCPyS-UNAM, Presidente de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, A.C., Profesor de Carrera de la UAEM, Campus Amecameca.

Capítulo I

GOBIERNO ELECTRÓNICO: PLATAFORMA *E-MÉXICO* EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

"A medida que el gobierno electrónico avanza, los líderes comienzan a darse cuenta de que el gobierno electrónico tiene más que ver con la modernización y la reforma que con la tecnología."

Odile Sallard (2003)
Exdirectora de Gobierno y Desarrollo Territorial
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Julio C. Olvera García
Alicia Sarmiento Velásquez

* Julio Olvera García, Profesor-Investigador de la UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, e.mail, **julioolvera7@gmail.com**
Alicia Sarmiento Velásquez, Profesora-Investigadora de la UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, e-mail, **aliciasarmiento.19@gmail.com**

Introducción

En el marco de los avances tecnológicos que han roto las barreras impuestas por el tiempo y el espacio, la administración pública enfrenta el reto de articular sus estructuras y procesos con la modernización tecnológica y la apertura democrática que a su vez requiere de mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Sin embargo, en un contexto donde la administración pública opera bajo lógicas distintas y sumamente ancladas en la cultura burocrática, tales transformaciones se revelan más como problemas de innovación y rediseño organizacional que como problemas meramente técnicos.

El presente capítulo parte de una breve revisión de los principales postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP), como sustento de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno (APBG) impulsada durante la presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006), con el objetivo de analizar un caso paradigmático en materia de gobierno electrónico a partir del cual se dieron importantes avances en México.

En este sentido el trabajo analiza el Programa Nacional *e-México*, como uno de los pilares fundamentales para el desarrollo del gobierno digital en México y una de las primeras acciones promovidas en la temática, evidenciando que al igual que las experiencias de otros países, el reto tecnológico para las administraciones públicas no siempre se supera de forma exitosa.

La Nueva Gestión Pública (NGP) como estrategia predominante para la transformación del Sector Gubernamental.

En el marco de la crisis que detonó en la década de 1980 en América Latina y que afectó todo el esquema de organización económica y relación Estado-Mercado, se recrudece la crítica al sistema político articulado en torno a ella. Paralelamente las agencias económicas internacionales, condicionaron su ayuda a los países en crisis a la implementación de una serie de políticas de ajuste estructural de corte neoliberal y ancladas en el discurso del estado mínimo y de la necesidad urgente de reformar el Estado.

La reestructuración del Estado en el marco del Neoliberalismo y a partir de las políticas de ajuste estructural de corte economicista,

estuvo acompañada por un conjunto de manifestaciones de deterioro social, entre las que destacan: el aumento de los índices de desempleo, intensificación de la pobreza, inseguridad, deterioro ambiental, deterioro del salario real, pérdida de cobertura de servicios básicos, corrupción, entre otros.

Hacia 1990, con más de cien países ejecutando las reformas por casi una década, los resultados observables en términos de crecimiento, sustentabilidad y bienestar social habían sido mínimos, lo que llevó a cuestionar la validez del Estado mínimo y la autorregulación del mercado, reconociendo que un determinado ejercicio de las capacidades estatales podía contribuir significativamente al éxito de las reformas o por lo menos remover los obstáculos a tal fin. (Vilas, 2000)

Para 1992 el Banco Mundial publicó un informe en el que destacó la relevancia estratégica de la calidad de la gestión pública para el éxito de las reformas neoliberales, éstas últimas demandaban una gestión institucional eficaz, cediendo terreno posteriormente a la reingeniería institucional. Una vez que se ha proclamado el fracaso del desarrollo dominado por el Estado, también se reconoce lo decepcionante del desarrollo sin Estado. *"En esta línea de razonamiento, las fallas en el ajuste se debían, en definitiva, a problemas de ejecución, mucho más que a cuestiones de diseño o de contenido." (Vilas, 2000:4).*

Por tanto, a finales de la década de los noventa se insiste en la necesaria reforma de la gestión pública, misma que de acuerdo con los postulados de las agencias internacionales, potencializará los resultados de las medidas de ajuste estructural y dinamizará los procesos de desarrollo en países como México.

En este sentido el Banco Mundial, diseña la receta de una *buena* gestión pública considerando:

> *"(...) tanto al desempeño de las agencias gubernamentales, como a la promoción de la sociedad civil, entendida ésta como el conjunto de asociaciones voluntarias, no gubernamentales, involucradas en diversos aspectos de la promoción y el desarrollo social y la vida democrática. En los programas del Banco, la promoción de la sociedad civil está ligada al mejoramiento de la responsabilidad, la legitimidad y la participación de los actores sociales, y a la transparencia de sus instituciones y procesos; estos factores dotan de poder a la sociedad civil y reducen el del Estado." (Vilas, 2000:2).*

Como puede observarse, la *buena gestión pública* se vincula con el fortalecimiento de la sociedad civil, la promoción de esquemas de participación ciudadana y de nuevos actores en la esfera de lo público. No obstante, el hecho de recurrir a actores no gubernamentales obedece en mayor medida a una lógica de reducción de costos, incremento de la eficiencia y un discurso para legitimar las medidas de ajuste en el contexto de nacientes democracias electorales.

Por otro lado, las reformas planteadas para las agencias gubernamentales, proclamaron una corriente de innovación gubernamental reconocida como la reinvención del gobierno, que sustenta la efectividad gubernamental en los principios de eficiencia, competitividad y calidad. Dicha corriente cobra vida en países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, los cuales diseñaron e implementaron una serie de reformas en sus aparatos gubernamentales y que más tarde constituirían las medidas recomendadas por el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) a todos los países miembros.

La constante mención del Estado dentro de los discursos de las agencias internacionales, nos hace considerar que a decir de Norbert Lechner (1999: 126):

> *"El Estado, siempre invocado y siempre elogiado, sería una formidable y grandilocuente entelequia si no se materializara en las organizaciones operativas de sus instancias de poder público y, de manera principal y decisiva, en las organizaciones del poder ejecutivo." (...) El gobierno existe realmente como administración y gobierna mediante administraciones."*

Asumiendo tal afirmación para el caso mexicano, implica que el presente trabajo, parte del reconocimiento de que la administración pública que conocemos se caracteriza por un estilo de gestión con bajo componente público; escasa participación, discusión y concertación ciudadana. Donde se privilegia una gestión a través de jerarquías personalizadas, empleados de confianza, directivos discrecionalmente asignados e insuficientemente evaluados; con un constante descuido por la dimensión de los costos y los impactos reales de todas las decisiones administrativas, al amparo de un esquema de enorme endeudamiento, que reproduce ineficiencia e ineficacia gubernamental.

A estas características se suman muchas otras que van desde aquellas de carácter meramente técnico, hasta las de carácter socio-cultural, todas en su conjunto delinean la administración pública mediante la cual gobierna el Estado mexicano.

A principios de los años ochenta la falta de estabilidad en el escenario político, la crisis fiscal del Estado a causa del déficit presupuestario y el colapso en la economía nacional, auguraban el fin del Estado social administrador, teniendo como escenario las experiencias de transición política tanto en México, como en América Latina. Ante tal atmósfera era evidente la necesidad de replantear las relaciones entre la sociedad y el Estado, así como la revisión del funcionamiento de la organización estatal, la estructura económica y el ámbito de la gestión gubernamental.

Con ese énfasis comienzan a consolidarse los procesos de redimensionamiento del Estado a partir de 1982 en el período presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, para dar paso posteriormente a la llamada reforma del Estado[2] durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), más tarde el Programa de Modernización de la Administración Pública en el Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) y finalmente la Agenda de Buen Gobierno promovida a lo largo del sexenio de Vicente Fox Quesada (2000-2006).

Como puede observarse, la necesidad de reformar el Estado, responde en primer lugar a razones externas de orden fundamentalmente económico, pero también se inserta en un contexto interno de crisis política, manifiesta en la urgente necesidad de legitimación del gobierno. Tal objetivo requirió reconstruir la confianza del sector empresarial -nacional y extranjero- en el gobierno, acompañada de un discurso que abogaba por la construcción ciudadana, la generación de mayores espacios de participación en la elaboración de políticas, el fortalecimiento de la naciente democracia electoral y el proceso de democratización política recientemente iniciado.

[2] De acuerdo con Aguilar Villanueva (1994:139) es una empresa colectiva, compleja y multifacética para dar respuesta a la crisis de toda una economía política; es decir de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentaban. Para fines de análisis puede considerarse que a la Reforma del Estado como proceso global, la configuran: a) Reformas en el proceso de gobierno y de la Administración pública; b) Reformas en el régimen político; c) Reformas al modelos de desarrollo económico y; e) Reformas en la cultura política. Este último conjunto de reformas, son las más discutidas, ya que incorporan el fortalecimiento de valores y actitudes de tipo democrático y por tanto procesos, complejos y con resultados visibles en el largo plazo.

Los procesos de reforma se fortalecieron de aquellas propuestas teóricas que buscaban analizar los cambios experimentados en los procesos de gobierno y en la acción gubernamental. A decir de Guy Peters (2004) fueron dos los paradigmas predominantes que englobaron las reformas emprendidas por los gobiernos: la Nueva Gestión Pública (NGP) y la llamada Gobernanza. La primera involucra nuevos actores (agentes privados-económicos) en la prestación de servicios y en la generación de bienestar social, mientras que la segunda, plantea la inclusión de todos los sectores sociales (tanto económicos, como meramente sociales) que actúan en la esfera pública, y considera que el poder puede dispersarse en la sociedad. (Peters, 2004) Por razones expuestas inicialmente, el presente capítulo centra sus planteamientos en la NGP como paradigma para el análisis de la administración pública.

La NGP a su vez engloba dos grandes perspectivas para abordar el problema de la gestión gubernamental: una de corte *gerencialista* y otra considerada como neopública. La primera parte de la convicción de que la administración pública puede funcionar como una empresa, mediante la adopción de procesos y estrategias provenientes del sector privado, se preocupa por la economía, la eficiencia y la eficacia, mientras que la segunda incorpora al análisis, los valores éticos y democráticos; transparencia, rendición de cuentas, formación pública y participación ciudadana.

En sentido similar, Ormond y Löffler (1999) analizan la NGP reconociendo dos formas de concebirla y aplicarla en esquemas de innovación gubernamental:

1) La concepción restringida, surge de la economía institucional y la aplicación de principios gerenciales en la administración pública. Enfatiza en la gerencia, la gestión de contratos, la privatización, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con la evaluación del desempeño.
2) La concepción ampliada deja de lado el enfoque económico prescriptivo, para adoptar un enfoque más pragmático, considerándola como una caja de herramientas con las cuales se pueden construir diferentes estrategias de reforma. Considera que corresponde a los gobiernos elegir entre distintas alternativas posibles y tomar decisiones acerca de los instrumentos de política.

La NGP además de paradigma teórico, es una respuesta frente a las presiones que enfrentan las administraciones públicas en un contexto histórico particular y en tanto la respuesta permite plantear la cuestión sobre *¿qué tomar y qué dejar del referido paradigma?* En consecuencia la NGP no requiere forzosamente de reformas radicales, por el contrario admite reformas selectivas e incrementales con adaptaciones progresivas que dependen, en gran medida, del marco institucional de cada país.

Coincidimos con Arellano Gault (2004) en que la transformación que reclama la administración pública, no implica escoger entre esquemas "viejos y equivocados" y los "nuevos y correctos", sino comprender como los cambios tecnológicos y democráticos nos ofrecen nuevas alternativas de gestión que permiten resolver problemas específicos atendiendo a contextos particulares y que nos permiten analizar las ventajas y desventajas que dichas opciones plantean en su implementación. La NGP constituye una importante recreación de los problemas administrativos, a la luz de los cambios socio-tecnológicos y políticos propios del siglo XXI.

Sin embargo, por esperanzador que pudiera parecer el discurso en torno a la NGP, es necesario considerar -siguiendo el análisis de Arellano Gault (2004)- que en países como México en realidad nunca se implanta el modelo burocrático propio de la administración pública progresista y que la burocracia mexicana ha tenido un desarrollo independiente del control legislativo, cuando la NGP supone una estrecha relación entre ambos poderes.

Por otro lado, el sistema político mexicano que permitió a la administración pública florecer, toma el control de la misma como parte del botín político y la utiliza como elemento fundamental en la arena electoral, desarrollando así esquemas corporativistas y clientelares. Esto favoreció el desarrollo de una burocracia poco transparente, discrecional y corrupta, así como la creación y protección de grupos informales y semiprofesionales, dejando poco espacio para cuestiones como el servicio civil de carrera.

Esta realidad nos recuerda que los planteamientos de la NGP surgen en realidades *publi-administrativas* distintas a la mexicana y por tanto implementar reformas de NGP requiere de un esfuerzo de innovación adicional, que adapte dichas propuestas a nuestras circunstancias. Considerando que:

> *"(...) el cambio debe enraizarse en la configuración específica de la historia, las tradiciones y estructuras constitucionales y legales, las fuerzas político-administrativas, las perspectivas económicas y sociales, y la posición internacional del país. Por otra parte, no existe solución única para el sector público como un todo -diferentes partes de la administración pública pueden requerir diferentes sistemas de gerencia pública..."* (Ormond y Löffler, 1999:2).

A pesar de las especificidades inherentes a cada realidad publi-administrativa de los países miembros de la OCDE, Ormond y Löffler (1999) identifican estrategias de NGP comunes, entre ellos:

- Devolución de autoridad y flexibilidad.
- Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad.
- Desarrollar la competencia y la elección del usuario.
- Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos.
- Mejorar la gerencia de los recursos humanos.
- Explotar las tecnologías de la información.
- Mejorar la calidad de la regulación.
- Fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

De acuerdo con la OCDE, consideramos que nuestros gobiernos deben regirse por el marco de comportamiento ITARI *(Integrity, Transparency, Accountability, Responsiveness and Inclusiveness)* y tales estrategias convergen en lograr la inserción de estos valores en la gestión gubernamental, sin embargo las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como herramientas ágiles, ofrecen todo un abanico de posibilidades para vincular *Integrity, Transparency, Accountability, Responsiveness and Inclusiveness,* en el marco de lo que actualmente se conoce como: gobierno electrónico.

A partir de las posibilidades que ofrecen las TIC, el concepto de *gobierno electrónico* incorpora: a) nuevas modalidades de acceso y relación de los ciudadanos con el gobierno y b) prestación de servicios públicos. Sin embargo, es necesario apuntar que muchas de las estrategias consideradas de gobierno electrónico, se centran única y exclusivamente en la mejora de los servicios, es decir en lo que propiamente se conoce como *administración electrónica*, orientada hacia a la eficiencia y eficacia.

Por tal motivo, en el presente trabajo hemos optado por utilizar el término de gobierno electrónico de la Comisión Europea, la cual señala que gobierno electrónico implica la introducción de las TIC en tres aspectos fundamentales:

a) La mejora de los servicios públicos.
b) La implantación de las políticas públicas.
c) El fortalecimiento de los procesos democráticos.

El Gobierno Electrónico refiere una relación bidireccional entre el gobierno y los ciudadanos, a partir de la que se constituye el valor público, es la personalización masiva basada en la localización vital y geográfica, es por tanto, una concepción social del uso de las TIC en el gobierno. (Nin Pérez, 2010).

En este sentido hablar de gobierno electrónico implica:

> *"la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usan información de forma intensiva y fomente la sociedad del* conocimiento." (Gil y Luna, 2008:3).

Gobierno electrónico en el marco de la Nueva Gestión Pública.

En una época caracterizada por grandes cambios en la manera como nos comunicamos, la revolución tecnológica[3] ha significado entre otras cosas, una reconfiguración de los canales tradicionales de comunicación, trastocando los espacios de interacción humana y alterando a su vez las formas de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Ello, sin duda, marca un hito tanto en términos meramente comunicacionales, como gubernamentales, internet como medio de comunicación, permite un acceso fácil y rápido a la información y da pauta a una forma distinta de comunicación e incluso permite movilizar comunidades. La *"informativización"* del mundo en general, ha creado

[3] Esto refiere lo que se ha llamado, la sociedad de la información, definida como la secuencia compuesta por internet, globalización, expansión capitalista y expansión de lo supra-estatal (Saskia Sassen,1991)

las condiciones para que la administración pública supere muchas de las restricciones tecnológicas que la burocracia weberiana daba por sentadas. (Arellano, 2004).

Entre las estrategias del modelo gerencial para América Latina, consideramos de vital importancia aquellas que se centran en la prestación de servicios con una orientación hacia la satisfacción del ciudadano, (considerado usuario y/o cliente) privilegiando la reingeniería de procesos y la apuesta por innovaciones tecnológicas para un suministro más rápido, eficiente y accesible para la ciudadanía, aprovechando las opciones que ofrecen las TIC.

Lo anterior forma parte de las recomendaciones realizadas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998) para los países de la región, asegurando la universalidad de los servicios mediante una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores, garantizando a la vez condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y aumento de la competitividad sistémica del país mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología.

Tales innovaciones repercuten directamente en la consolidación de medios efectivos para realizar operaciones con el gobierno, e incluso pueden contribuir a recuperar la confianza ciudadana al mejorar la percepción que los ciudadanos tienen sobre el gobierno a partir de una mayor interacción; incorporando su participación en la discusión, diseño, implementación, fiscalización y evaluación de la políticas públicas e incluso articulando procesos democráticos de participación, de transparencia y acceso a la información gubernamental.

No podemos olvidar que las TIC son finalmente meras herramientas al servicio de la administración pública, cuya utilidad se encuentra dada en función de los problemas que se busca solucionar, de las necesidades que manifiesta el ciudadano y de los procesos internos que deben ser rediseñados para su implantación. Por tanto no constituyen un fin en sí mismas, ni la panacea para solucionar todos los problemas propios de la administración pública.

La introducción de TIC en el funcionamiento de la administración pública, requiere de todo un proceso complejo de innovación, que incorpore la evaluación de procedimientos administrativos, reingeniería de procesos, mejora continua, capacitación constante, etc. La cons-

trucción de gobierno electrónico va más allá de las TIC aplicadas a la administración pública, debe entenderse como un problema de innovación institucional. (Rivera, 2005).

El gobierno electrónico conlleva a un desdibujamiento de las fronteras existentes entre las entidades públicas, mismo que favorece la descomplejización de la función gubernamental frente al ciudadano. Paradójicamente al interior de la administración pública, lo que sucede es en sentido inverso, ya que el gobierno electrónico plantea retos sumamente complejos que tienen que ver con el acoplamiento de las TIC con estructuras y procesos formales e informales particulares, así como con la exigencia de nuevas pautas de interacción entre todas las entidades gubernamentales que conforman la administración pública en sus tres niveles.

Ante tales disyuntivas, el proyecto *e-México* impulsa el desarrollo y aprovechamiento del Portal Ciudadano del Gobierno Federal como puerta de acceso a la información, servicios y trámites gubernamentales, como canal de interacción gobierno-ciudadano, gobierno-empresa y finalmente para relacionar todas las dependencias gubernamentales entre sí. El proyecto *e-México* formó parte de la estrategia diseñada para la construcción del gobierno electrónico en México, en el marco de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno (APBG) durante el sexenio 2000-2006.

Sistema Nacional e-México

La Presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006) marcó un hito en la historia política *pos-revolucionaria* de nuestro país, al tratarse del primer Presidente de la República proveniente de un partido político (Partido Acción Nacional) diferente al Partido Oficial (Partido Revolucionario Institucional) que había dominado la esfera pública por casi 70 años. Como era de esperar, un halo reformista envolvió desde el principio todas las acciones del nuevo gobierno que *"...en última instancia buscaron modificar la percepción que la ciudadanía tenía del desempeño gubernamental."*(Pardo, 2007:899).

Parte sustancial de la agenda política directamente apoyada y promovida desde la Oficina de Innovación Gubernamental, -adscrita a la Presidencia de la República- se plasma a través de la elaboración

del documento *"Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental"*, entregado al Presidente y aprobado por él, el mismo día, (20 de enero de 2001) aspecto que evidencia una visión centralizada y minimizada de los grandes problemas de la Administración Pública, dejando de lado la participación de la mayor parte de los funcionarios públicos y la evaluación seria de las dimensiones que habían adquirido tales problemas, así como de los principales obstáculos que era necesario enfrentar para solucionarlos.

El "Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental" consistió en el punto de partida para diseñar la "Estrategia de Innovación Gubernamental", teniendo como programa rector en esta materia, a la denominada *Agenda Presidencial de Buen Gobierno,* misma que se diseña a partir de principios meramente gerencialistas, pero también incorporando objetivos que se corresponden igualmente con la perspectiva neo pública (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana). A su vez, manifestaba una preocupación por la modernización de los canales rutinarios por lo que los ciudadanos se relacionaban con el gobierno.

La *Agenda Presidencial de Buen Gobierno* se fundamentó en seis rubros para la modernización gubernamental, de los cuales se desprendían diversos programas y proyectos de innovación gubernamental (Muñoz, 2004:72):

- Gobierno profesional
- Gobierno digital
- Gobierno con mejora regulatoria
- Gobierno honesto y transparente
- Gobierno de calidad
- Gobierno que cueste menos

De acuerdo con Oseguera (2005:15) para la implementación del proyecto *e-México* se analizaron prácticas similares en otros países, bajo un esquema de *benchmarking*[4] lo que resultó en la consideración de

[4] Partimos de que *Benchmarking* es dos cosas: a) Proponerse metas utilizando normas externas y objetivas y; b) Aprender cómo hacer las cosas partiendo de lo que hacen los mejores; aprendizaje valioso que nos permite mejorar basándonos en lo que aprendemos.

dos modelos para generar un *e-país*: el modelo centralizado (Singapur y Corea del Sur) y el modelo distribuido (Estados Unidos y Canadá).

El primero se basa en una *supersecretaría* que trabaja horizontalmente, coordina a todas las demás dependencias y todos los esfuerzos relacionados con el gobierno digital, mientras que el segundo modelo, distribuye competencias en materia de gobierno digital a través de equipos de trabajo en todas las dependencias del gobierno federal, con miras a extenderlos hacia las dependencias de los gobiernos estatales y municipales. Esto último constituye un aspecto fundamental para un e-país, que sin embargo al día de hoy sigue sin ser concretado, debido a que el gobierno electrónico definitivamente no ha sido una política que logre permear a todas las ramas de gobierno de manera eficaz.

El proyecto de Gobierno electrónico buscó entonces convertirse en factor clave para alcanzar la sinergia institucional entre distintos actores, entre los cuales, los más relevantes del proceso fueron:

- La Secretaría de la Función Pública que se encargó de vigilar la correcta ejecución de la APBG a través de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI).
- La coordinación del Sistema Nacional e-México, que recae en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, debido a la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación.
- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el cual provee recursos financieros y de conocimiento sobre el uso eficiente de la tecnología.
- El Fondo de Información y Documentación para la Industria (Infotec) que desarrolló la plataforma tecnológica y conduce investigación sobre el *e-gobierno* para promover la mejora continua del portal.
- La totalidad de dependencias y secretarías que internamente conformaron equipos de trabajo que definieron y revisaron la composición temática de los 16 canales con los que contó el portal.

La APBG buscaba que los tres primeros rubros estratégicos (gobierno profesional, gobierno digital y gobierno con mejora regulatoria) tuvieran por resultado los tres últimos (gobierno honesto y transparente, gobierno con calidad y gobierno que cueste menos). Con ese objetivo se

promovieron cambios encaminados hacia esas seis direcciones en todas las dependencias de la administración pública federal.

Tales acciones estuvieron coordinadas desde la Presidencia, -a través de la Oficina de Innovación Gubernamental- y serían evaluadas anualmente por la Secretaría de la Función Pública, incentivando un ambiente de competencia entre las dependencias gubernamentales, pero a su vez de confusión, al no establecer claramente la prioridad y profundidad de las acciones que debían ser de su responsabilidad, de igual forma la doble supervisión restó fuerza a la capacidad de seguimiento. En la práctica, tales estrategias no fueron otra cosa que la incorporación de prácticas corporativas del sector privado al público, aunado al desconocimiento respecto del marco normativo que regula la administración pública federal. (Pardo, 2007).

Como puede observarse, el rubro de Gobierno digital, fue de gran relevancia por la proyección que tuvo,[5] pues además de que buscaba modernizar la estructura tecnológica de toda la administración federal y llevar acceso gratuito a Internet en todo el país, proyectaba conectar a todos los órganos de gobierno en todos los niveles, buscando que la mayor cantidad de servicios fueran ofrecidos por medio electrónico y así optimizar la función de gobierno y reducir los costos de la corrupción burocrática. Estos objetivos, buscan concretarse a partir de las siguientes líneas de acción:

- Infraestructura Tecnológica gubernamental.
- Administración del conocimiento y colaboración digital.
- Rediseño de procesos con tecnología de información.

[5] Para el gobierno Federal el Sistema Nacional e-México constituyó una prioridad y se incorporó dentro del Plan Nacional de Desarrollo como política pública de largo plazo. Hacia 2003, el Portal Ciudadano (www.gob.mx) por los esfuerzos emprendidos en ese sentido, recibe el reconocimiento INNOVA 2003 y el Premio Innovación y Calidad de la Administración Pública 2003 y fue nominado por Yahoo! México, como lo mejor de internet en materia de Política y Gobierno. En 2004, el Portal Ciudadano recibió el Premio Internacional "Reto Estocolmo 2004" en la categoría de Gobierno Electrónico y el Reconocimiento Information Week como una de las 50 empresas más innovadoras, en 2005 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) entregó al Gobierno de México, a través de la Unidad de Gobierno Electrónico de la SFP, el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público en la categoría de "Empleo de información y comunicación tecnológica en gobiernos locales o en e-Gobierno Local" y para 2006 recibió, el "Reconocimiento AMIPCI 2006" de la Asociación Mexicana de Internet en la categoría de Servicios de Gobierno Electrónico, al considerarse como una fuente importante de información, transacciones e interacción entre los ciudadano y el gobierno federal. (Gil y Mariscal, 2008:34)

- Servicios y trámites electrónicos.
- Política informática y organización para el gobierno digital.
- Portal ciudadano del Gobierno Federal, como parte del *macro-proyecto e-México*.

Estas materias de gobierno electrónico, a su vez debían entrar en interacción con los cinco rubros estratégicos restantes de la APBG.

Con todo ello, el diseño de la plataforma *e-México* arranca en noviembre del año 2000 y culmina con el lanzamiento del portal el 16 de julio de 2002. (Sandoval, 2006:295). El sistema *e-México* se dividió en los proyectos: *e-Educación* (depende de la Secretaría de Educación), *e-Salud* (depende de la Secretaría de Salud), *e- Comercio,* y *e- Economía* (dependen de la Secretaría de Economía), y *e-Gobierno* (depende de la Secretaría de la Función Pública), orientados a la modernización tecnológica en esos sectores.

> *"En materia de e-gobierno, el objetivo consistió en garantizar el libre acceso de los ciudadanos a los servicios públicos integrales, como trámites en línea e información de la administración pública federal y municipal. Se planteó que al final del sexenio, se ofrecerían una serie de servicios en línea que incluyen programas de educación, salud, comercio, trámite de licencias oficiales y licitaciones para obras públicas, además de acceso a internet para 10 mil localidades que en su conjunto concentraban el 85% de la población."* (Sandoval, 2006:295).

Dentro de la plataforma *e-México,* destacan dos sitios *Web* que sustentan el programa en su conjunto. El primero es el portal www.gob.mx ventanilla única para que los ciudadanos puedan acceder a toda la información gubernamental de manera ágil y simple, así como también para aquellos usuarios gubernamentales que deseen encontrar información y/o realizar algún trámite.

Este portal está organizado por los siguientes canales de atención o temas, los cuales se definieron considerando las necesidades del ciudadano: educación, salud, vivienda, familia, transporte, empleo, seguridad, cultura, turismo, democracia, migrantes, negocios, extranjeros, medio ambiente, campo y deporte. Está diseñado para que el ciudadano pueda participar en su mejoramiento y para que pueda expresar de

manera libre sus opiniones, críticas y sugerencias sobre los diversos campos del quehacer gubernamental.

El segundo portal -considerado pilar del programa- es, www.e-méxico.gob.mx que al igual que www.gob.mx se diseñó con el objetivo de convertirse en portal de entrada o ventanilla única para los ciudadanos. A 2003 contaba ya, con más de 6,000 contenidos definidos por el perfil del usuario y además incorporaba mecanismos orientados a la interacción de los usuarios entre sí, a través de la formación de comunidades virtuales, acceso a trámites e información relevante para cada perfil, además de ofrecer cursos en línea y capacitación para el óptimo manejo de las computadoras e internet.

A 2011, el Sistema Nacional e-México contaba ya con 17 portales y 13 comunidades virtuales (Adultos mayores, Empresarios, Mujeres, Campesinos, Estudiantes, Indígenas, Niños, Migrantes y Educación especial); con más de 17 mil contenidos digitales[6] y más de 175 mil usuarios registrados.

En 2012, cuenta ya con 21 portales y 17 comunidades virtuales; 18 mil contenidos y servicios digitales; plataforma de portales con más de 11 millones de páginas desplegadas y plataforma *Capacitanet* con más de 300 cursos, guías y manuales, incluyendo también el equipamiento necesario para operar el proyecto *e-México*, así como al centro de intercambio de tráfico de datos de redes públicas y privadas para el óptimo acceso al portal y a los contenidos del proyecto. (Portal e-México, 2012).

> "La Participación *Digital es el modelo diseñado e Instrumentado por la Coordinación del Sistema Nacional e-México para iniciar el despliegue de la sociedad de la información y el conocimiento en México, para lograr la colaboración y participación de los distintos actores de la Sociedad(...) con el propósito de incluir las mejores prácticas internacionales, así como, compartir el conocimiento y propiciar el logro de un objetivo común: la sociedad de la información y el conocimiento de manera progresiva"* (Gil y Mariscal, 2008:29).

[6] Los contenidos son: noticias, un *e-libro*, un curso virtual o un servicio ciudadano. En el caso de e-México todos los contenidos son provistos por las dependencias del gobierno federal, y por algunas entidades federativas, en e-México no se generan contenidos, sólo se coordinan o en determinados casos se contrata a quien los elabora.

El portal e-México es el sitio donde se reúnen estas comunidades y donde se concentran los principales servicios que ofrece el gobierno federal.[7] El portal busca que las tecnologías satisfagan los requerimientos de los ciudadanos y no sólo que muestre lo que el gobierno quiere que la gente vea, sino un sitio que presenta lo que el ciudadano necesita del gobierno.

Como estrategia fundamental del proyecto, se montó una infraestructura impresionante de conectividad nacional, una red con miles de centros comunitarios digitales (CCD)[8] asignados a seis dependencias federales que inicialmente fueron las encargadas de construir la relación con los ciudadanos. La infraestructura fue contratada vía *outsourcing* venciendo el primer plazo en 2007.

El telecentro o Centro Comunitario Digital, ha sido la principal estrategia que los países en desarrollo implementan para ampliar el acceso a las TIC. Los CCD en América Latina tienen diferentes propósitos entre los que destacan: acceder a servicios de: gobierno digital, correo electrónico y capacitación en línea.

A pesar de los diferentes propósitos generalmente asignados a los CCD, éstos tienen como objetivo prioritario el de incidir en la calidad de vida de la población a través de las TIC. En México, el instrumento de política pública implementado por el Gobierno Federal para la inclusión digital de los sectores desprotegidos es el Sistema e-México. La inclusión digital es por tanto, la habilitación del individuo para el uso efectivo de las TIC, para que éste pueda integrarse en todas las dimensiones de la actividad humana desde el escenario digital. (Selwyn, 2004).

En cuanto a inclusión digital, debe diferenciarse entre el **acceso a las TIC y a sus contenidos** (donde únicamente se contempla la provisión de estas tecnologías, sin que el acceso a éstas implique su uso),

[7] Un ejemplo es la obtención de la Cédula Única de Registro de Población (CURP) uno de los servicios más requeridos. Otros servicios aumentan su demanda según la época, como información acerca de las becas educativas.

[8] Un centro comunitario digital es un inmueble gubernamental, una escuela, una biblioteca, un hospital, el palacio municipal o una oficina de correo, en el que se instalan equipos de cómputo para que la comunidad tenga acceso a internet y por ese medio a diversos servicios útiles y necesarios. Son operados por alrededor de siete dependencias federales que procuran coordinarse con gobiernos estatales y municipales. (Garza-Cantú, 2005:18) Los principales servicios que ofrece son el préstamo de computadoras con paquetería de oficina y conexión a Internet, impresión de archivos, digitalización de documentos, asesoría y capacitación a usuarios. En este marco el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), apoyó a municipios con recursos financieros para instalar CCD.

el efectivo acceso a las TIC y a sus contenidos (donde además de la provisión, se considera el uso que hace un individuo o comunidad, de las TIC ya sea éste significativo o no) y **el efectivo uso de las TIC y de su contenido** (donde se contempla el uso significativo de las TIC, así como el control que el usuario ejerce sobre la tecnología y su contenido).

En este sentido, para el Proyecto e-México se crearon en su inicio, más de 3,200 CCD en localidades rurales, y teniendo previsto crear 10,000 CCD (primariamente rurales) a lo largo del sexenio Foxista hasta cumplir la meta en 2006. Para 2004 se habían instalado más de 7,200 centros comunitarios digitales en todo el país, de los cuales cabe mencionar que 346 fueron para el Estado de México.

A finales de 2012 la meta fue llegar a los 24,000 CCD conectados en su mayoría por vía satelital, seguir en el proyecto de promover la innovación y desarrollar una mayor colaboración en las actividades científicas y tecnológicas a través del uso de esta red.

Independientemente del impacto que han tenido o no los CCD, es necesario señalar que no existe un criterio definido para determinar dónde se deben construir éstos centros, dado que aun considerando la variable poblacional o la de marginación, los criterios no son totalmente excluyentes, es decir, a pesar de que la variable población ha demostrado tener una correlación más fuerte con el número de CCD, otras variables pueden impactar en ella, como el grado de marginación.

De igual forma, el impacto que tienen estos CCD se ha concentrado en individuos específicos más que en la comunidad como grupo. Por otro lado, no se han determinado mecanismos que cualifiquen hasta qué punto la comunidad considera a las TIC en sus actividades cotidianas y la forma en la que su uso ha resultado en un beneficio real para ellos. Lo que hace necesario promover además acciones de inclusión dirigidas a los grupos de la comunidad que se autoexcluyen: amas de casa, asociaciones rurales locales: artesanos, pescadores ganaderos entre otros.

Por tales motivos, podemos considerar que no se ha logrado generar un impacto verdaderamente social de los CCD, sin el cual la apuesta *e-México* se concreta marginalmente.

Por ello es necesario considerar a su vez el impacto de los promotores de los CCD, puesto que los líderes del proyecto e-México han coincidido en que el factor fundamental de los CCD lo constituyen sus promotores,

para los cuales se organizan talleres de entrenamiento.[9] La capacitación se complementa con actividades en línea, que ofrece el *Campus e- México* a partir de tres cursos:

1) Servicios del Gobierno mexicano, dentro del cual se les enseña los trámites gubernamentales que los ciudadanos pueden realizar en línea.
2) Creación de páginas Web, en este curso los promotores aprenden a crear *miniportales* en los que se ofrece información respecto de sus comunidades, algunos han evolucionado hasta convertirse en una especie de catálogo de servicios comunitarios.
3) Búsqueda de información en internet para poder promover el uso de las tecnologías entre los ciudadanos de sus comunidades.

Aunado a ello, los promotores asisten a foros donde comparten sus experiencias y cuentan con un *newsletter* donde se publican noticias, ideas e información de interés para los mismos, creando así una cadena de apoyo mutuo, además la capacitación siempre se enfoca al ámbito de trabajo, debido a que las experiencias de los promotores son muy diversas dependiendo de la institución a la que pertenecen y el entorno local de cada CCD.

La innovación gubernamental requiere que los agentes se involucren en el entrenamiento de su personal subordinado y a la vez se beneficien de programas de entrenamiento específico sobre el tema de la innovación antes de pasar a cargos de mayor responsabilidad. En el caso de los promotores de los CCD, el modelo es muy distinto en cada dependencia, cada una de ellas ha optado por los esquemas de incentivos y remuneración que ha considerado pertinente con base en su presupuesto y sus necesidades; a unos promotores se les paga, a otros no; para unos es tiempo extra, mientras otros pueden estudiar en la universidad virtual mientras trabajan como promotores, esto incide en la flexibilidad en el manejo de los recursos humanos de cada dependencia,

[9] La labor del promotor es lograr que la comunidad se apropie de los CCD, es decir, conseguir que los ciudadanos encuentren la utilidad a estos centros. Cabe señalar que de acuerdo con el coordinador del sistema *e-México* hasta fines del año 2003, Julio César Margáin y Compeán (entrevista, 2005) el modelo de CCD más exitoso es, sin lugar a dudas, el del INEA, luego sigue el de Oportunidades, y el menos exitoso es el de Salud, porque tienen menos componentes culturales.

pero paralelamente ha generado una gran disparidad de experiencias y una alta rotación de promotores.

Respecto a la evaluación del impacto de la introducción de TIC, habría que considerar para el caso de los CCD, que indicadores se consideran para evaluar sus resultados; consumo de páginas por usuario, número de usuarios orientados a los servicios de e-gobierno, número de ciudadanos orientados a la acción cívica etc. De igual forma, cabe la cuestión sobre si más allá de los objetivos planteados *¿busca e-México llevar a los mexicanos a la sociedad de la información o al mercado de la información?*, ésta y otras cuestiones similares deben ser analizadas de forma conjunta.

El diseño centrado en el usuario de e-México con un cierto contenido social, tiene como objetivo que la población incorpore las ventajas y los beneficios que ofrecen las herramientas informáticas, lo cual es congruente con los postulados de la NGP en su concepción neo pública en varios sentidos:

- Promueve la vinculación del ciudadano con el gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil (OSC). A su vez el gobierno plantea una relación bidireccional de éste con las empresas, OSC y ciudadanos. Esta relación busca revertir la opacidad con la que opera el gobierno y avanzar hacia una administración pública transparente y que rinda cuentas de sus acciones, lo que constituye uno de los postulados de la NGP desde su visión *neo pública*.

Es necesario tener presente, que la mera introducción de tecnologías no garantiza que las relaciones objetivo se den, por tratarse de una estrategia nacional tal objetivo requiere de un fuerte análisis tanto administrativo, como cultural que identifique las relaciones vigentes al momento de la implementación del instrumento de política, así como las percepciones que del gobierno tienen las empresas, OSC y los propios ciudadanos, evitando generalizar problemas con dinámicas diversas, por tratarse de contextos políticos, culturales, sociales y organizacionales distintos.

- A través de la plataforma *e-México* se busca agilizar los trámites, reducir papeleo, costos y obligar a las dependencias federales,

gobiernos estatales y municipales a modificar sus procesos para reducir tiempos y prestar un mejor servicio.

A decir de Pardo (2007) el esfuerzo no fue generalizado, no se buscó una verdadera reforma administrativa, lo que sucedió es que se insertaron una serie de estrategias gerenciales pero sin ninguna articulación y tampoco se crearon los incentivos necesarios para que dichas estrategias bajaran a las entrañas del aparato administrativo, quedando la mayoría de ellas estancadas en las oficinas de los niveles jerárquicos más altos. Por lo que su alcance en términos de cultura organizacional fueron bastante limitados.

El problema de reformar la gestión pública es complejo y no requiere de una solución única para un todo, ya que diferentes partes de la administración pública pueden requerir diferentes sistemas de gerencia pública, además de que no todas las estructuras presentan los mismos problemas, ni éstos se manifiestan de la misma forma en todas partes.

- El proyecto *e-México*, buscaba ser la punta de lanza de la coordinación intergubernamental; tanto para la elaboración de contenidos, como para la comunicación entre dependencias gubernamentales en sus distintos ámbitos (federal, estatal y municipal). Sin embargo se requiere una estrategia conjunta en materia de gobierno digital que evite la duplicidad de esfuerzos y costos, y que abra espacios para el intercambio de experiencias de éxito y fracaso en materia tecnológica, generando conocimiento valioso y reformas de tipo incremental.

A pesar de que el proyecto *e-México* incorporaba a la totalidad de las dependencias y secretarías, las cuales a su vez conformaron equipos de trabajo que definieron y revisaron la composición temática de los 16 canales iniciales del portal, en la práctica tales decisiones fueron centralizadas ya que ignoraron las aportaciones de funcionarios de todos los niveles. De esta forma, la composición temática de los canales del portal, se configuró a partir de una visión centralizada y parcial de las necesidades del ciudadano, fue evidente que precisamente por la falta de participación y coordinación, se duplicaron costos y esfuerzos.

- A pesar de que entre los objetivos de *e-México* se encuentra la relación abierta con los ciudadanos y la apertura de canales para su participación, se ignoró la participación directa de los usuarios en el diseño de los proyectos.
- En el marco de la NGP, Crozier (1997) considera necesaria la formación de un pequeño instituto dinámico y centro intelectual de entrenamiento, de investigación y aún de acción, donde se pudiera regresar periódicamente para recibir aportes intelectuales. En el caso de la estrategia de gobierno electrónico en México, dicha función fue desempeñada tanto por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), a través del Fondo de Información y Documentación para la Industria (Infotec) que desarrolló la plataforma tecnológica y conduce investigación sobre el *e-gobierno* para promover la mejora continua del portal.

Sin embargo, al tratarse de una política nacional, es necesario articular tales esfuerzos con los institutos de investigación de cada una de las entidades federativas e incluso con sus universidades estatales, así como con los Institutos Estatales de Administración Pública.

Conclusiones

Si bien la APBG partió de una fuerte crítica a la burocracia mexicana, -que se decía era propia de un sistema político autoritario- esto no llevó a que se realizara un diagnóstico profundo de las estructuras, procesos y pautas de acción vigentes, lo que se tradujo en una serie de estrategias más cercanas a los postulados de los países miembros de la OCDE que a las verdaderas necesidades y requerimientos de la administración pública mexicana. *"De hecho, la organización del antes PUMA, hoy Public Governance Committee de la OCDE, está dada en grupos de trabajo que se alinean prácticamente perfecto con lo que fue la APBG"* (Pardo, 2007:898)

Por lo tanto, dichas estrategias, fueron introducidas para fusionarse con estructuras jerarquizadas, patrimoniales, clientelares, ineficientes y corruptas, más que para transformarlas.

Partiendo del caso analizado, puede considerarse que la Nueva Gestión Pública se concibió desde un enfoque pragmático, no como

una perspectiva filosófica, sino como una respuesta racional a algunas presiones que los gobiernos enfrentan como resultado de la globalización. En este sentido la NGP constituye una gran caja de herramientas de donde los gobiernos pueden seleccionar implementos aislados "acordes a sus necesidades particulares", lo que hace de la NGP un paradigma más que transferible, pero no por ello necesariamente exitoso. Ya que para seleccionar las herramientas es necesario partir del conocimiento de los problemas a los que se busca dar solución, es necesario un diagnóstico previo que muestre los principales problemas a los que se enfrenta la introducción de tecnologías, así como sus diversas manifestaciones en cada una de las dependencias.

Como ya se dijo, la APGB de ninguna manera incluyó un diagnóstico serio del estado que guardaba la administración pública federal al momento de su implementación.

Hablar de gobierno electrónico, antes que tecnología, implica asumir un proceso profundo de diagnóstico, que considere estructuras, procesos, procedimientos y pautas culturales de conducta. Tal esfuerzo es, sin duda, colectivo y debe incorporar a todos los niveles jerárquicos de la administración pública y además de ello, por tratarse de un esfuerzo de innovación centrado en el ciudadano, debe incorporar a este último con sus demandas, propuestas y percepciones. Como se ha comentado en este trabajo, tal esfuerzo colectivo en el caso de la APBG, nunca se dio.

Así mismo, los gerentes de áreas de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) deben establecer una fuerte conexión entre las inversiones en TIC y la creación de valor social, que representa el verdadero beneficio de la inversión pública; puesto que en materia de gobierno electrónico resulta prácticamente imposible mirar atrás, se hace necesario multiplicar el valor que generan los sistemas y plataformas que se encuentran en operación a partir de la mejora continua de sus aplicaciones y la evaluación constante de su impacto real. Sin embargo, en la práctica e-México no fomentó estrategias para la apropiación y el uso efectivo de las TIC, quedándose sólo en proporcionar efectivo acceso a estas tecnologías.

En el caso de e-México, su impacto se ha medido tomando como criterio fundamental el número de CCD en todo el país, sin adecuar las herramientas de evaluación de los mismos partiendo de indicadores más cualitativos, que cuantitativos, considerando el nivel de apropiación que

de la tecnología tienen las comunidades y si realmente se logra llegar a los grupos excluidos de las TIC y sí estos a su vez consideran que las TIC son una herramienta fundamental en solución de sus problemas cotidianos. Como ya se dijo, si esto no es así, el proyecto e-México tiene un impacto realmente marginal, puesto que no se puede medir el grado de apropiación de las TIC por el sólo hecho de poseerlas.

De igual forma, los gerentes de las áreas de TIC, deben conjugar sus esfuerzos con expertos en estructuras gubernamentales y procesos estratégicos de cada una de las dependencias, puesto que gobierno electrónico no es un tema de carácter exclusivamente técnico, sino sobre todo un problema de innovación institucional.

A más de una década de vida del proyecto e-México, queda claro que el uso de las nuevas tecnologías no bastan para transitar a una sociedad más equitativa, puesto que constituyen únicamente una herramienta, sin embargo coincidimos en que es necesario un vehículo más efectivo, más dinámico y más veloz que el que nos ofrecen las políticas tradicionales de desarrollo humano y desarrollo político.

Ante dichas estrategias se ha argumentado en contra, que reducen la relación administración pública-ciudadano a una relación administración-cliente, misma que no contempla al ciudadano en todo su abanico de derechos y capacidades. Sin embargo, el modelo gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que procure profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública, mismos que inciden en la configuración de una ciudadanía sustantiva.[10]

A pesar de todos los aspectos que aquí se han referido, consideramos que la APBG, es indiscutiblemente un hito en la construcción y posterior consolidación del gobierno electrónico en México. Esto se evidencia en el *Reporte Global sobre Aptitud de e-Gobierno 2008* elaborado por la ONU, que ubicó a México ese año en el sitio 37 de 192 países evaluados.

[10] La ciudadanía *sustantiva*, refiere que todos los ciudadanos reconocidos por la ley tienen oportunidades iguales y efectivas para hacer conocer sus demandas e inquietudes y al menos dentro de los límites razonables, los ciudadanos conocen y están instruidos mediante la indagación, la discusión y la deliberación. (Dahl, 2005) Para ello gozan de canales adecuados e incentivos para participar activamente y posibilidades reales de incidir en la toma de decisiones, lo que implica igualdad política efectiva. La ciudadanía *sustantiva* rebasa la connotación meramente formal del ciudadano, que lo remite a un rango de edad mínimo y que restringe su participación a los procesos electorales.

Lo colocó en el décimo cuarto lugar en materia de sofisticación y madurez de servicios gubernamentales en línea y en séptimo lugar en e-Participación.

Para 2011, México se encontraba ubicado en la posición 81 en materia de disponibilidad de contenidos digitales y en el lugar 100 en el éxito del gobierno en el fomento de las TIC; entre 134 países evaluados por el Foro Económico Mundial y de acuerdo al último reporte de la ONU sobre la encuesta mundial de Gobierno Electrónico, nuestro país se encuentra en el lugar 55, ganando una posición en comparación con el año pasado, y en octavo lugar en América Latina, muy por debajo de Chile, Colombia, Uruguay y Barbados; pero por arriba de Brasil y Argentina.

Específicamente en México, los indicadores de las TIC muestran un crecimiento importante, el porcentaje de usuarios de Internet subió del 7.9 en el 2001 al 22.2 por ciento en el 2007. El porcentaje de hogares con computadora mostró un crecimiento de 11.7% en el 2001 a 22.1.4% en el 2007. La conexión a Internet en los hogares mexicanos ascendió de un 6.1 % en el 2001 a un 12 % en el 2007. (Flores *et. al.*2009:3)

Todo ello nos muestra que es imposible dar marcha atrás en materia de gobierno electrónico y que a pesar de sus debilidades, es necesario considerar a la APGB como un referente obligado para ahondar los esfuerzos en materia de gobierno digital.

Es necesario partir de la revisión de los obstáculos y problemas que enfrentó su aplicación para estar en posibilidad de armar estrategias que permitan superarlos y hacer del gobierno electrónico un proyecto colectivo incremental, rediseñando mecanismos de innovación específicos para atender las necesidades propias de la administración pública mexicana, que sin duda la diferencian en muchos sentidos de aquellas presentes en los países líderes en la materia; Estados Unidos y Canadá.

Bibliografía

Aguilar, Luis (2000), "La Reforma del Estado Mexicano", en Méndez, José Luis (comp.) *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México.

Arellano, David (coord.)(2004), *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE.

Banco Mundial (1992) Informe sobre el desarrollo Mundial.

Barzelay, Michael (2000), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina,* Caracas, Venezuela.

Crozier, Michael (1997), "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en *CLAD Reforma y Democracia,* Caracas, Venezuela.

Dahl, Robert. (2005, *La democracia. Una guía para los ciudadanos,* México: Taurus.

Flores Guerrero, Katiuzka *et. al.* (2009) *Centros comunitarios digitales del sistema e-México: Caso de Gómez Farías, Jalisco*, ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa, área 7: Entornos virtuales de aprendizaje.

Gil García, José Ramón, Judith Mariscal y Ramírez (2008) *Gobierno electrónico en México,* México, Telecom-CIDE.

Garza-Cantú, Mariano (2005), "Los Centros Comunitarios Digitales", en *Política Digital, Innovación gubernamental*, núm.22, México, Nexos.

Lechner, Norbert (1999) "El Estado en el contexto de la modernidad" en: Lechner, Norbert, *et al.* [comps] *Reforma del Estado y coordinación social*, México: Plaza y Valdés- Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.

Muñoz Gutiérrez, Ramón (2003) Innovación gubernamental. *El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Fox,* México, Fondo de Cultura Económica.

Nin Pérez, Andrés (2010) *Administración electrónica vs Gobierno electrónico,* disponible en:http://apunteselectronicos.wordpress.com/2010/01/22/dejemos-de-hablar-de-la-administracion-electronica/ consultado: 12/04/2013

Ormond, Derry y Elke Löffler (1999), "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?", en *CLAD Reforma y Democracia*, No. 13, Caracas Venezuela.

Oseguera, Juan (2005), "El Sistema Nacional e-México", en *Política Digital Innovación gubernamental*, núm.22, México, Nexos.

Pardo, María del Carmen (2007) La gerencialización de la administración pública en: *Foro Internacional,* Vol. XLVll, Núm. 4, octubre-diciembre, El Colegio de México.

Peters, B. Guy (2004), "Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en: Pardo, María del Carmen *(Comp.), De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, El Colegio de México.

Rivera, Eugenio (2005) "La construcción de gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana" en: *Estado, gobierno y gestión pública,* Revista Chilena de Administración Pública No. 7, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.

Sandoval, Rodrigo (2006), "Explorando la brecha digital en México, diagnóstico del proyecto e-México en el Estado de México", en *Espacios Públicos,* núm. 17, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Sassen, Saskia (1991), en: Ospina, Sonia (2001) "Globalización y desarrollo Local: Hacia una perspectiva municipalista" en *Revista de Estudios Sociales*, No. 008, Bogotá, Colombia, Universidad de los Andes.

Selwyn, N. (2004). *"Reconsidering political and popular understandings of the digital divide" New Media & Society,* volume 6, núm. 3 (june 01, 2004), pp. 341-362, disponible en: http://ejournals.

ebsco.com/direct.asp?ArticleID=JNH4FRR30DUCMAYXJTXR consultado el18 de febrero de 2013.

Vilas, Carlos (2000), "Más allá del Consenso de Washington. Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional", *CLAD Reforma y Democracia*, No. 18, Caracas, Venezuela.

Capítulo II

EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Leticia Contreras Orozco

* Leticia Contreras Orozco, Dra. en Ciencias Sociales. Profesora investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEM, e.mail, **lcotutor@yahoo.com**

Introducción

Este trabajo tiene como propósito analizar el proceso de cambio institucional en las organizaciones públicas ante la incorporación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la gestión.

Se parte del supuesto de que la incorporación de las TIC en la gestión gubernamental da lugar a un proceso de cambio institucional limitado que impacta diversos ámbitos, principalmente en las formas de vinculación entre un gobierno y los ciudadanos, lo que sugiere una modificación en las rutinas.

El contenido del capítulo se estructura planteando en primer término los pilares del marco analítico utilizado, se eligió como enfoque al Nuevo Institucionalismo ya que provee de argumentos sobre el cambio en las organizaciones gubernamentales. Para ello, se considera necesario partir de conceptos clave del neoinstitucionalismo que posibiliten identificar a qué nos referimos cuando se habla de instituciones y rutinas, para posteriormente identificar los rasgos de un proceso de cambio y finalmente analizar la incorporación de las TIC en la gestión pública y su relación al concepto de gobierno electrónico.

Adicionalmente, se considera a la Nueva Gestión Pública (NGP) como otro enfoque que permite identificar algunas de las propuestas sobre *nuevas prácticas* tendientes a mejorar la gestión en el sector público, entre las que pueden identificarse algunas características del gobierno electrónico.

A partir de los dos enfoques mencionados, este trabajo busca visualizar algunos rasgos del cambio que trae consigo el gobierno electrónico en las organizaciones gubernamentales.

Para ello, se aborda el concepto de gobierno electrónico, así como las posibles dimensiones identificadas para su estudio, para después dar paso a la identificación de las limitaciones que puede enfrentar un modelo de gobierno electrónico.

Instituciones y rutinas

De acuerdo con Campbell (2004), las instituciones son el fundamento de la vida social y consisten en reglas formales e informales, mecanismos de monitoreo y control, y sistemas de significados que definen el contexto

dentro del cual los individuos, corporaciones, sindicatos, Estados-nación y otras organizaciones operan e interactúan con otras.

Para fines de este trabajo nos apegaremos a las aportaciones del neoinstitucionalismo normativo, histórico y organizacional; en este último ubicamos a Scott (2001), quien ofrece varias ideas sobre cómo describir una institución:

- Son estructuras sociales que han logrado un alto grado de resistencia.
- Se componen de elementos cognitivo-culturales, normativos y regulativos, que asociados a actividades y recursos proveen estabilidad y significado a la vida social.
- Son transmitidas por varios tipos de portadores, incluyendo sistemas simbólicos (culturas), sistemas relacionales (estructuras) y rutinas.
- Operan en múltiples niveles de jurisdicción: del sistema mundial a las relaciones interpersonales localizadas.

Desde la perspectiva de March y Olsen (1997: 21-26), las instituciones son un conjunto de reglas y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones apropiadas en términos del vínculo entre roles y situaciones. Uno de los principales rasgos de las instituciones es la importancia de los valores y *la lógica de lo adecuado* que influye sobre el comportamiento. Una institución, además del conjunto de reglas, también implica el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores (Peters, 2003).

Por lo tanto, las instituciones inciden en el comportamiento a través de las ideas (que establecen parámetros para identificar *buenas prácticas)* o por la introducción de significados y símbolos mediante el proceso de socialización. Estas dinámicas de socialización pueden generarse al interior de las organizaciones y refuerzan la lógica de lo adecuado.

En las organizaciones públicas, la lógica de lo adecuado se manifiesta mediante actividades que tienen como finalidad atender mejor a los clientes[11] o usuarios, es decir, comprende pautas rutinarias del comportamiento correcto (Peters, 2003).

[11] Término utilizado desde la visión gerencialista de la Nueva Gestión Pública.

Si bien es cierto que las rutinas y las reglas son parte de la definición de institución, no son lo mismo. Las rutinas son pautas de comportamiento estables (Scott, 2001; Peters, 2003), que asumen los participantes en las tareas organizacionales; por otro lado, las reglas se concretan en la lógica de lo apropiado, pues hacen las veces de guías que permiten estructurar el comportamiento de los actores de acuerdo con lo establecido (Scott, 2001).

Por lo anterior, podemos decir que una institución genera la interiorización de los valores, normas y rutinas en las organizaciones; pero, además, existen otras características como su durabilidad, su capacidad para influir en el comportamiento de los individuos y su legitimidad al ser interiorizadas (Ramió y Salvador, 2005).

El origen de las reglas o normas institucionales se encuentra en la necesidad de toda organización de crear rutinas para administrar la atención organizacional (Vergara, 1997: 26). Según March y Olsen, son medios para estructurar el comportamiento y, hasta cierto punto, formalizan la lógica de lo adecuado (Peters, 2003).

Thelen y Steinmo (1992: 2) delimitan las instituciones a través de organizaciones, reglas, procedimientos y prácticas formales e informales que estructuran las conductas y que se encuentran insertas en la estructura organizacional (Hall y Taylor, 2001).

En el enfoque neoinstitucionalista vinculado con la teoría de la organización se resalta el papel combinado de la cultura, las estructuras y las rutinas y procesos, como canales a través de los cuales las instituciones toman forma y se transmiten, dando significado y sentido al comportamiento de los individuos.

Por ello, si se entiende al gobierno electrónico como una institución, se considera que puede estar sujeto a cambios a partir de la influencia de un medio ambiente cambiante, conformado por reglas y rutinas que inciden en el comportamiento de los miembros de la organización.

La siguiente tarea nos lleva a plantear cómo explican los autores neoinstitucionalistas el cambio para poder determinar cómo será entendido para fines de este trabajo.

El proceso de cambio institucional

Desde el neoinstitucionalismo histórico se resalta la idea de que las instituciones manifiestan una tendencia a la estabilidad, a la

permanencia, y aunque es posible un cambio, éste puede ocurrir bajo condiciones incrementales o de manera abrupta. Por su parte, el neoinstitucionalismo normativo y el organizacional reconocen la importancia de la influencia del medio ambiente para generar condiciones de cambio.

Por lo tanto, este apartado considera diferentes explicaciones acerca del cambio, así como las posibles tipificaciones del mismo.

El cambio institucional no es un proceso fácil de explicar. Desde la perspectiva de Powell y DiMaggio (1999), es una lenta evolución de las tradiciones y valores institucionales que nadie puede predecir y controlar. Para March y Olsen, el cambio institucional es resultado de la interacción entre institución y medio ambiente. Su argumento central es que el ritmo de las transformaciones en el medio ambiente es mucho más rápido de lo que pueden ser las transformaciones de las rutinas organizacionales de las instituciones (Vergara, 1997: 28).

Las diferencias entre las exigencias del medio ambiente y la dinámica de la organización impulsan los cambios institucionales; sin embargo, la adaptación a esas exigencias requiere de un proceso de aprendizaje. Los cambios en el entorno constituyen un conjunto de oportunidades para la institución, pero también pueden considerarse una amenaza para las pautas de comportamiento (Peters, 2003).

Frecuentemente las organizaciones públicas emprenden proyectos de reforma administrativa que pretenden cambiar las prácticas institucionales, aun cuando los resultados demuestren que no todos los cambios mejoran por sí mismos la gestión. Sin embargo, de acuerdo con Brunsson y Olsen (1997), las reformas son producto de intentos de modernización, de cambios en las tendencias administrativas.

Esos intentos de cambio en las formas organizacionales son el resultado de opciones deliberadas que permean las estructuras, los procesos y las ideologías de las organizaciones. Por otro lado, la base normativa de la institución es una orientación para determinar qué cambios son adecuados y cuáles no lo son (Peters, 2003).

El cambio es consecuencia de las acciones de individuos y organizaciones (March y Olsen, 1997), que, debido a nuevas características en el ambiente, se vuelven incapaces de *satisfacer* y se ven obligados a iniciar un proceso controlado de adaptación a las nuevas circunstancias (Vergara, 1997: 35), el cual es denominado por March y Olsen (1997)

como reforma institucional. Ésta puede ser entendida como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y cultura de una organización (Vergara, 1997).

March y Olsen argumentan que la reforma institucional es un proceso de adaptación que ocurre con base en interacciones entre el medio ambiente e institución. Por una parte, tenemos la inercia de las rutinas y otras prácticas institucionales tendientes a la estabilidad; por otra, las presiones que el medio ambiente ejerce sobre la institución para que cambie (Vergara, 1997: 30).

Sin embargo, Peters (2003) reconoce otra vía importante para producir el cambio en las instituciones, es el liderazgo de los individuos, ya que en algunos casos la capacidad personal del dirigente suele generar un cambio institucional.

Todo proceso de cambio requiere, a su vez, de un proceso de adaptación, en el cual el hecho de afrontar nuevas situaciones se da de manera paulatina, y se presenta una interacción entre las instituciones y los procesos políticos. Es lo que Thelen y Steinmo (1992) denominan dinamismo institucional, del cual identifican cuatro fuentes:

- Los grandes cambios en el contexto socioeconómico o político crean una situación en la cual las instituciones latentes se convierten en relevantes con implicaciones en los resultados políticos.
- Los cambios en el contexto socioeconómico o político pueden originar una situación en la que las viejas instituciones son puestas al servicio de distintos fines, en escenarios con nuevos actores, quienes persiguen nuevos objetivos a través de instituciones existentes.
- Los cambios exógenos pueden producir un cambio en los objetivos o estrategias perseguidas dentro de las instituciones existentes; esto es, los viejos actores adoptan nuevos objetivos dentro de viejas instituciones.
- Los actores políticos ajustan sus estrategias a los cambios en las instituciones. Esto puede ocurrir en momentos de cambio brusco (modelo de Krasner), pero también pueden ser el resultado de un cambio paulatino, resultado de luchas políticas o de estrategias progresivas (Thelen y Steinmo, 1992: 16-17).

Desde la perspectiva histórica, Streeck y Thelen (2005) distinguen los procesos de cambio, así como sus resultados; esto se expresa en el cuadro siguiente:

CUADRO 1

Tipos de cambio institucional: procesos y resultados

		Resultado del cambio	
		Continuidad	Discontinuidad
Proceso de cambio	Incremental	Reproducción por adaptación	Transformación gradual
	Abrupto	Sobrevivencia y regreso	Ruptura y reemplazo

Fuente: Streeck y Thelen (2005: 9).

Con base en el cuadro anterior se puede apreciar que el proceso de cambio incremental puede originar dos tipos de resultado: la reproducción por adaptación que expresa continuidad, y la transformación gradual que expresa discontinuidad pero un cambio progresivo. Asimismo, en la línea de la discontinuidad otro tipo de resultado es la ruptura y el reemplazo que se asocia al concepto de equilibrio discontinuo o intermitente (*punctuated equilibrium*).

Los procesos de equilibrio discontinuo -señala Krasner (Thelen y Steinmo, 1992) en su modelo de explicación- observan que las instituciones se caracterizan por largos periodos de estabilidad, interrumpidos periódicamente por momentos de *crisis* que traen un cambio institucional relativamente abrupto, después del cual la estabilidad institucional regresa. Estas crisis emanan usualmente de cambios en el ambiente externo.

El dinamismo institucional destaca el carácter incremental de las transformaciones institucionales. Por otra parte, los procesos de equilibrio discontinuo introducen la posibilidad de cambios de mayor alcance y en corto tiempo. El denominador común es el cambio a pesar del carácter estable de las instituciones; por lo que puede ser útil retomar el concepto de innovaciones limitadas de Weir (1992), quien considera que la interacción de las nuevas ideas con la política en el tiempo crean un patrón de innovación limitada (*bounded innovation*), en el cual es improbable que algunas ideas puedan influir en la política.

Estos procesos se conciben atendiendo a la persistencia de las instituciones, a las oportunidades para la innovación y a los límites que establecen las propias instituciones.

Para fines de este trabajo, el cambio será entendido como la transformación gradual que involucra una reconfiguración de modelos, resultado de un proceso de adaptación a un medio ambiente donde la influencia de patrones externos empuja a las organizaciones a adoptar nuevas rutinas, que, al incorporarse a un ambiente interno institucionalizado, dan lugar a innovaciones limitadas.

En el caso de las organizaciones públicas,[12] para Meyer y Rowan (1999), muchos elementos de la estructura formal de las organizaciones están altamente institucionalizados y funcionan como mitos; de igual manera las técnicas se institucionalizan y se convierten en mitos que vinculan a las organizaciones. Las técnicas institucionalizadas hacen ver a la organización adecuada, racional y moderna; aunado a ello aumenta su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independientemente de la eficacia de las prácticas o de los procedimientos adquiridos (Meyer y Rowan, 1999: 79 y 83).

A partir de su entorno, las organizaciones adoptan nuevas prácticas, procedimientos o técnicas que pueden considerarse adecuadas para su funcionamiento; la modernización es un ejemplo de una tendencia significativa. Para Brunsson y Olsen (1997), lo moderno se asocia con mejora, progreso y desarrollo, por eso es difícil argumentar en sentido contrario.

Modernizar una organización puede significar emprender esfuerzos de reforma y cambio, los cuales, a su vez, se insertan en un proceso histórico-cultural que les da significado (Brunsson y Olsen, 1997). De acuerdo con Olsen (1997:16-17), para que el cambio sea emprendido, el sector público de un país debe considerarse atrasado respecto de otros países o del sector privado. Romper con el pasado es un aspecto central de la cultura moderna, es necesario adaptarse a circunstancias cambiantes. Así, el cambio es normal y significa modernidad.

[12] En este trabajo se emplea el término de *organización pública* para referirse a las organizaciones del gobierno. Para Bozeman (1998), el término describe la posición legal formal de una organización.

Como se ha señalado, los cambios dictados por el entorno impulsan el desarrollo de innovaciones, de nuevas formas organizacionales que sustituyen a las antiguas (Olsen, 1997). Aun cuando las adaptaciones no son instantáneas (March y Olsen, 1997), hay una marcada tendencia a buscar la eficacia organizacional.

Dicha tendencia también se ve influida por lo que Brunsson y Olsen (1997) llaman las *fluctuaciones de la moda*, pues esto determina las propuestas de reforma, que se caracterizan más por la creación y reestructuración de metas y preferencias que por la transformación de propósitos predeterminados en nuevas estructuras y procesos.

A decir de Abrahamson (1991: 608), las organizaciones pueden adoptar algunas técnicas administrativas o de gestión ampliamente difundidas; es decir, consideradas una *moda*. Desde esa perspectiva, las organizaciones son influidas por otras para que adopten tales técnicas, y podrían ser beneficiadas porque son simbólicamente eficientes y proyectan una imagen de capacidad innovadora que puede ser atractiva para los usuarios.

De acuerdo con Brunsson (2002a), las modas vienen y van, pero hay un punto en el tiempo en donde son una clara señal de lo que debe hacerse, impulsan a las organizaciones hacia patrones de comportamiento, hacia la reforma. Por lo regular, ésta conduce a un cambio en la forma de trabajo de las organizaciones.

La *moda* en cuanto a técnicas de gestión debe parecer al mismo tiempo racional y moderna (Abrahamson, 1996); es decir, debe significar eficiencia de acuerdo con los fines y una mejora respecto a las "viejas" técnicas utilizadas.

Las técnicas administrativas, señala Kieser (1997), no existen *per se*, son transmitidas vía retórica generando expectativas sobre sus resultados; de ahí que la *moda* motive a intentar nuevas soluciones y pueda contribuir al cambio en las organizaciones. Según Abrahamson (1996), la retórica debe generar la creencia de que las técnicas administrativas que se promueven son las más eficientes para alcanzar el objetivo y que están a la vanguardia, lo cual significaría una mejora en la gestión y una innovación.

El seguimiento de ciertas "modas" o referentes conceptuales, ya sea a través del isomorfismo normativo,[13] por la necesidad de legitimar la posición de la organización en su entorno de referencia o por cumplir con ciertos requisitos de eficacia y eficiencia, se presenta como un factor que debe considerarse en las dinámicas de transformación de las administraciones públicas (Ramió y Salvador, 2005: 52).

Las tendencias de la "moda" impactan en las formas que adoptan las organizaciones. De acuerdo con Brunsson (2002), las formas organizacionales son estructuras formales, procesos e ideologías que se presentan como características de una organización; como ejemplo de estas últimas se puede identificar la orientación al cliente (aspecto vinculado a la Nueva Gestión Pública), o la utilización de tecnologías de la información y comunicación (TIC). Así, las formas organizacionales pueden ocurrir por imitación.

Según Meyer y Rowan (1999), las organizaciones formales están estructuradas por fenómenos en sus ambientes y se ajustan a ellos por medio de interdependencias técnicas e intercambios; asimismo, imitan esos elementos ambientales en sus estructuras. Uno de los aspectos que más resaltan en los procesos isomórficos es el lenguaje organizacional, con el que se establecen los objetivos, los procedimientos y las políticas. En el sector público, las organizaciones se caracterizan por su complejidad, por eso frecuentemente se emprenden acciones para mejorar la gestión. Sin embargo, la temporalidad en funciones de los

[13] En determinadas circunstancias, las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia; esto es, ya probadas por otras organizaciones que se consideran como referentes (Meyer y Rowan, 1999). A este proceso se le conoce como isomorfismo institucional.
Powell y DiMaggio (1999: 109-113) destacan tres tipos de isomorfismo institucional:

1. Isomorfismo coercitivo: resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y pautas de funcionamiento. Se asocia, aunque no exclusivamente, con los mandatos legales establecidos por el Estado. El entorno legal afecta a muchas organizaciones y, en especial, a las administraciones públicas.
2. Isomorfismo mimético: resultado de los procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por la ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un referente que se considera más legítimo o exitoso.
3. Isomorfismo normativo: se refiere al impacto de los colectivos profesionales, los cuales definen aquello que se considera "mejores prácticas" y que, por lo tanto, se debe reproducir. Por un lado, la formación y la legitimación basada en conocimientos especializados, y, por otro, las redes de profesionales son los canales a través de los cuales tiene efecto este tipo de isomorfismo.

actores que toman las decisiones es corta, por lo que muchas estrategias pueden ser de mediano alcance y no impactar profundamente, de tal manera que las dinámicas preexistentes vuelvan a tomar su lugar.

Desde esta perspectiva, los procesos de cambio se explican a partir de presiones externas; es decir, factores exógenos que modifican las necesidades del sistema. Para las explicaciones basadas en la legitimación, la reproducción de las instituciones se vincula con las orientaciones, valores y creencias de los actores involucrados en la adecuación de la institución; los actores consideran que es conveniente y apropiada (Ramió y Salvador, 2005).

Por lo tanto, la adopción de las TIC puede ser producto de presiones formales o informales que tienen lugar en el ambiente externo a las organizaciones, lo cual modificará sus rutinas y puede al mismo tiempo marcar el inicio de una trayectoria. Asimismo, una decisión política también puede imponer la modificación de las rutinas o bien, revertir dicha modificación.

La reproducción de nuevas prácticas relacionadas al gobierno electrónico involucra *nuevos* valores y tiene como objetivo no sólo mejorar la prestación de servicios o la gestión, sino la búsqueda de legitimación.

Nueva Gestión Pública (NGP), la reforma gerencial

Desde las últimas décadas del siglo XX, los cambios en las administraciones públicas provenientes de la influencia de la NGP han pretendido hacer de las organizaciones públicas organizaciones más competitivas, más eficientes. Esto se traduce en un incentivo para llevar a cabo procesos de reforma que implican cambios en la estructura, en los procesos y en los comportamientos.

La difusión de la NGP ha generado cambios en las administraciones públicas, los gobiernos han adoptado nuevas prácticas que se traducen en una modificación deliberada de las estructuras administrativas, procesos, funciones, cambios normativos, de valores y de cultura organizacional, con la finalidad de adaptarse a las características del ambiente.

La postura más difundida respecto a cómo interpretar la NGP es la vinculada con las prácticas de la empresa privada o neoempresarial

(Ramió, 2002), ya que constituyen el origen de las propuestas tendientes a mejorar la gestión en el sector público. Sin embargo, a partir de los estudios realizados también destacan las posturas que, además de la parte gerencial, identifican en la NGP un campo de estudio (Lynn,1996) donde se rescata la idea de su construcción como proceso, o bien como reforma en el que se presenta una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental del gerencialismo (Pollit y Bouckaert, 2004), o la visión neopública (Ramió, 2002), que pretende la eficiencia y la eficacia, pero a partir de revalorar lo público y los derechos de los ciudadanos.

La NGP es una forma diferente en estilo y énfasis de conducir los asuntos del Estado en el territorio de la administración tradicional (Pollitt y Bouckaert, 2004: 12). La idea de la NGP se aproxima a una serie de supuestas, técnicas y prácticas que cuando menos en intención pretendieron dinamizar la actividad del sector público, acercándolo al funcionamiento del sector privado.

Por lo tanto, la NGP es un campo en donde diversas perspectivas disciplinarias convergen y dan lugar a herramientas de acción, métodos de análisis e ideas tal vez innovadoras en torno a lo público y a las estrategias de cambio gubernamental (Cabrero, 2003).

Por su parte, la postura de Pollitt y Bouckaert (2004: 13-14) respecto de la gestión pública puede resumirse en:

- El término gestión pública puede ser usado al menos en tres sentidos: denota la actividad de los servidores públicos y políticos; se refiere a estructuras y procesos y significa también el estudio sistemático de actividades, estructuras y procesos.
- La gestión pública es vista frecuentemente como un nuevo tipo de actividad contrastada con la administración pública; es síntoma de modernización, que puede ser una etiqueta que legitime a los servidores públicos o a los políticos.
- La gestión no es algo neutral o sólo un proceso técnico, más bien es una actividad íntimamente relacionada con la política, con la ley y con la sociedad civil.
- Pollitt y Bouckaert resaltan que en una reforma a la gestión pública los cambios de las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público son deliberados, con el objetivo de alcanzar

una mejor ejecución de los mismos. El cambio estructural puede incluir la fusión o la desintegración de organizaciones del sector público (creando un pequeño número de grandes departamentos para mejorar la coordinación o un gran número de departamentos pequeños que anime la especialización). El proceso de cambio puede incluir el rediseño de los sistemas utilizados en la prestación de servicios (Pollitt y Bouckaert, 2004: 8).

Por lo anterior, a partir de reconocer que existe un ambiente organizacional institucionalizado con estructuras, funciones y rutinas establecidas, así como valores y comportamientos interiorizados, el cambio generado por las nuevas prácticas de la NGP puede ser limitado y traducirse en prácticas innovadoras que son aceptadas por considerarlas apropiadas para mejorar la función pública, lo cual legitima su adopción.

En su carácter eficientista, la NGP subraya la importancia de los resultados, por lo tanto, los cambios en la gestión suponen un mejor desempeño de los gobiernos, que debiera traducirse en un mejor aprovechamiento de los recursos, prestación de servicios con calidad, evaluación por parte de los ciudadanos, entre otros resultados.

Para Peters (2005) es innegable que las reformas a la administración pública bajo el rubro de NGP han institucionalizado técnicas de gestión, las cuales hacen que el sector público funcione de manera semejante al sector privado; sin embargo, es importante considerar que cada gobierno puede dar paso a un modelo específico y, por ende, a resultados distintos.

Empero, las reformas a la gestión en las administraciones públicas han originado un proceso de cambio orientado al ámbito organizacional, que da pauta para generar nuevos valores institucionales y nuevas formas de prestar los servicios públicos (Ramió, 2003), con la finalidad, cuando menos en el discurso, de mejorar esto último.

En el sector público la actividad cotidiana conlleva procesos específicos que se convierten en el centro de la gestión pública, cuya tarea innovadora se advierte en dos ámbitos: macro y micro. Como macroproceso se refiere al desarrollo de nuevas y distintas capacidades macroorganizaciona-les para tratar el cambio estructural a nivel interorganizacional. En contraste, en los niveles más bajos la gestión pública aparece como imitación, es decir, adapta las ideas gerenciales

para reformar el nivel microorganizacional de los gobiernos (Metcalfe, 1993: 183).

La gestión se diversifica y se requiere de capacidades transversales que superen las tradicionales líneas jerárquicas, así como capacidades en el plano interorganizacional (Prats, 2005).

La NGP es un término ligado al fenómeno de la globalización, donde la economía y las condiciones del mercado son imperantes y determinan la forma de administrar los recursos. Es una tendencia internacional que pretende una reforma a la burocracia, ya que ésta parece haber sido rebasada por las nuevas condiciones no sólo económicas sino también sociales, demostrando que *no es tan eficaz* en el manejo de los recursos ni en la respuesta a la satisfacción de las demandas de los ciudadanos. Entonces es cuando aparecen propuestas sobre el uso de ciertas técnicas ligadas al ámbito empresarial, pretendiendo con ello dar respuestas más eficientes.

Sin embargo, este proceso de reforma global, de acuerdo con Kettl (2005), es mucho más que un simple esfuerzo por reemplazar los procesos burocráticos por mercados; es, en dado caso, un esfuerzo por transformar los gobiernos.

Fundamentalmente, desde la década de 1980 se dejó sentir el movimiento global de reforma al sector público. Para Kettl (2005), es global en dos sentidos: primero porque se ha extendido por todo el mundo, y segundo porque ha sido difundida ampliamente; de tal manera que los gobiernos han seguido la reforma para cambiar la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Para Kettl, dicha reforma (2005: 1-2) se ha construido sobre seis componentes:

- Productividad: se refiere a la búsqueda de los gobiernos de las formas en que pueden prestar más servicios con menos dinero o con lo mismo.
- Mercado: esta condición responde a la pregunta sobre cómo usar los incentivos del mercado para desarraigar las patologías de la burocracia; por lo tanto, los gobiernos se han esforzado por cambiar los incentivos fundamentales de la estructura burocrática.
- Orientación de servicio, es decir, cómo los gobiernos pueden relacionarse mejor con los ciudadanos. Para ello se elaboran pro-

gramas gubernamentales más sensibles, colocando en primer lugar al ciudadano, dejando atrás los programas diseñados sólo desde el punto de vista de los funcionarios.
- Descentralización: es la forma en que los gobiernos pueden hacer más efectivos los programas, transfiriendo responsabilidades a los gobiernos locales para responder a las necesidades de los ciudadanos.
- Policy: se refiere a la capacidad de los gobiernos para diseñar políticas que mejoren su capacidad de respuesta.
- Rendición de cuentas: centra la atención más en los resultados que en los procesos y estructuras.

Por su parte, la OCDE dió a conocer en 1979 una iniciativa que proponía mejorar la administración pública de los países miembros al considerar a la economía de mercado como el esquema que garantizaba eficiencia, productividad y calidad en el servicio. Además, planteó como tarea esencial y permanente en el sector público el estímulo a la innovación.

La postura de la OCDE expresaba la necesidad que tenían los gobiernos por adaptarse a circunstancias cambiantes, así como contar con organizaciones que valoraran más los resultados. La renovación de las instituciones se constituyó en el gran reto, de ahí que:

Los gobiernos deben dedicarse a hacer las cosas mejor usando menos recursos y, sobre todo, actuando de otra manera. Las instituciones y las prácticas anticuadas deben reemplazarse por otras que conjuguen mejor las realidades y las exigencias de unas dinámicas economías de mercado con los objetivos y las responsabilidades de los Estados democráticos. Si se pretende que el sector público siga siendo receptivo de las necesidades de aquellos a quienes sirve, los Gobiernos deben estimular el desarrollo de organizaciones que se reestructuren y se adapten permanentemente a la evolución de las necesidades de sus clientes, y que también sean capaces de adaptarse a un mundo cambiante (OCDE, 1997: 36).

El modelo de gestión pública que desde el punto de vista de la OCDE fomenta la mejora de resultados se caracteriza por:

- Una orientación marcada hacia los resultados acentuando la eficiencia, la eficacia y la calidad del servicio.
- Una gestión descentralizada.

- Explorar alternativas distintas en la prestación de servicios.
- Crear condiciones de competitividad hacia el interior del sector público con la finalidad de alcanzar la eficiencia.
- Desarrollar capacidades estratégicas que permitan al gobierno adaptarse a cambios externos (OCDE, 1997).

A partir de dicho modelo los países miembros emprendieron una serie de reformas que la OCDE consideró como esfuerzos notables y que han tenido lugar a un ritmo muy particular, con base en lo que los gobiernos consideran prioritario; por ello tales cambios se han enfocado en rubros como:

- La transferencia de competencias, lo que se traduce en mayor flexibilidad.
- Asegurar el resultado, el control y la responsabilidad.
- El desarrollo de la competencia.
- La prestación de un servicio que se caracterice por la receptividad de las necesidades del público.
- Mejorar la gestión de los recursos humanos.
- Optimizar el uso de la informática.
- Mejorar la calidad de la regulación.
- Fortalecer las funciones de dirección del nivel central (OCDE, 1997).

En este contexto, la NGP representó un paradigma global de cambio que involucró el control y organización del servicio público (OCDE, 1996). Los planteamientos de la OCDE respecto a la cobertura de la NGP hacen suponer que los efectos de las ideas principales y su difusión fueron las mismas en el mundo (OCDE, 1995, 1996a).

Asimismo, las semejanzas en las reformas emprendidas fueron atribuidas desde la perspectiva de la OCDE a la similitud de los problemas que enfrentan los países; sin embargo, la diferencia en los resultados fue atribuida a disimilitudes en el diseño y el grado de coherencia en las reformas (Christensen y Laegreid, 2003).

Algunos aspectos de las reformas han sido imitados y otros no, los principios de la NGP se encuentran entre los aspectos que han sido sujetos de imitación; mientras que la reestructuración del sector público

y la economía en general no parece ser imitada en la misma proporción (OCDE, 1995).

En este sentido, la búsqueda de mejores niveles de desempeño, por un lado, y por otro, la búsqueda de reconocimiento han motivado a diversos países (aun los que no son miembros de la OCDE) a iniciar procesos de transformación asociados al isomorfismo mimético (Powell y DiMaggio, 1999), en donde las prácticas adoptadas de otras experiencias reducen la incertidumbre y pueden ser una fuente de legitimidad.

Sin embargo, para el caso de naciones como México cuyo ingreso a la OCDE estuvo condicionado a cumplir con varias normas generales de la organización, se produce de alguna manera un fenómeno de isomorfismo coercitivo, aunque la OCDE carecía de mecanismos formales de coerción (Zomosa, 2005).

Para Criado, Ramilo y Salvador (2002) el gobierno electrónico puede ser visto como un paso más allá en el proceso de reformas a la gestión pública propuesto por la NGP, ya que ésta es un marco analítico en el que una suma de reglas institucionales guían, constriñen y motivan al sector público a reformarse.

Por lo señalado hasta el momento, en este esquema de cambios a la gestión pública es que puede insertarse para fines de la explicación el llamado gobierno electrónico, como resultado de la necesidad de optimizar la informática, de mejorar la prestación de servicios, de ser competitivo y flexible.

Gobierno electrónico, concepto y dimensiones

En los años recientes, la utilización de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) se ha ampliado considerablemente a diversos ámbitos de la actividad pública y privada. De manera específica este apartado pretende abordar el ámbito público y los cambios que la inclusión de dichas tecnologías ha traído consigo en los gobiernos.

La incorporación de dichas tecnologías en las actividades del sector público impulsó el surgimiento del concepto de gobierno electrónico. De acuerdo a Naser y Concha (2011: 5,11), el gobierno electrónico es la transformación de todo el gobierno como un cambio de paradigma en la gestión, se refiere al uso de las TIC para proveer servicios

gubernamentales independientes del tiempo, distancia y complejidad organizacional.

Ramió y Salvador (2005) señalan que el gobierno electrónico se define como la utilización de las TIC por parte de los gobiernos a través de la mejora de su gestión interna, de la oferta de servicios e información y de los sistemas de intercambio e interacción con los ciudadanos y con las organizaciones públicas y privadas.

Para Gil-García y Luna-Reyes (cit. en Gil-García, Mariscal y Ramírez, 2008: 3) gobierno electrónico es la selección, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para la provisión de servicios públicos, el mejoramiento de la efectividad gerencial, y la promoción de valores y mecanismos democráticos, así como el desarrollo de un marco regulatorio que facilite iniciativas que usan información de forma intensiva y fomente la sociedad del conocimiento.

En el caso de organismos internacionales como la OCDE (2003), el gobierno electrónico se refiere al uso de las TIC -especialmente internet- como herramienta para mejorar el gobierno. Por su parte, el Banco Mundial hace referencia a la utilización de las TIC para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno (Rivera, 2006).

Las definiciones anteriores, tienen como punto de coincidencia la utilización de las TIC, pero los elementos adicionales que exponen los autores muestran en parte las amplias posibilidades de su aplicación, de los posibles fines o de las diferentes dimensiones en que puede expresarse el gobierno electrónico.

Así, se puede señalar que el gobierno electrónico trae consigo grandes ventajas, por ejemplo: puede reducir el tiempo al realizar trámites; puede darse una relación más cercana entre el gobierno y los ciudadanos; se puede acceder fácilmente a información precisa; puede incrementarse la calidad de los servicios; pueden abrirse canales de comunicación con los ciudadanos y esto a su vez puede ampliar la participación en la toma de decisiones.

Con base en lo anterior, para fines de este trabajo se proponen dos posibles dimensiones del gobierno electrónico, a partir de las cuales pueden definirse esquemas de análisis específicos, asimismo cada dimensión puede expresar el cambio institucional de forma particular.

Las dimensiones propuestas con sus respectivos ámbitos de aplicación se expresan en el cuadro siguiente:

DIMENSIONES GOBIERNO ELECTRÓNICO	ÁMBITOS
Interior	• Gestión Interna
Exterior	• Prestación de servicios • Oferta de información • Participación democrática

Fuente: Elaboración propia

En la dimensión interior, el ámbito en el cual tiene lugar el gobierno electrónico es el de la **gestión interna**, en donde la información debe fluir constantemente entre unidades administrativas; es decir, las operaciones internas en las organizaciones que en el discurso internacional se conoce como *back office* que no son accesibles ni visibles para el público (Rivera, 2006).

En este ámbito, tienen lugar una serie de operaciones, manejo de documentos, sistemas de comunicación, acuerdos, autorizaciones, rúbricas que requieren de proyectos innovadores que faciliten la dinámica organizacional. La utilización de TIC en la gestión interna puede generar importantes herramientas de apoyo a la gestión como la intranet (Criado y Ramilo 2002) o algunas otras aplicaciones dependiendo de las tareas a realizar.

Por su parte, la dimensión exterior implica una forma de gestión enfocada al usuario externo y a la satisfacción de sus necesidades, se conoce como *front office* (Rivera, 2006). En esta dimensión se identifican tres ámbitos: la prestación de servicios, la oferta de información y la participación de la ciudadanía,

La **prestación de servicios** es un ámbito que representa grandes retos por su diversidad, el objetivo final debe ser el de satisfacer las necesidades del usuario, para ello se hace uso de portales a través de los cuales los ciudadanos pueden tener acceso a información, solicitar un servicio, realizar trámites y pagos diversos o bien formular quejas y sugerencias sobre los servicios recibidos.

La vinculación al exterior que se establece en este ámbito involucra no sólo a los ciudadanos, sino también con organizaciones públicas o privadas.

La **oferta de información** puede relacionarse al ámbito de la prestación de servicios, pero de manera más específica se refiere a las páginas web en las que la información está a la vista, es decir, se provee información o puede obtenerse información de manera interactiva pero no se realizan trámites ni pagos. La información que se obtiene define el perfil de una organización, se informa sobre trámites específicos, se puede tener acceso a documentos como reglamentos, manuales, estadísticas, etc. Este ámbito podría articularse a la transparencia y rendición de cuentas, mediante el diseño de un modelo significativo.

Finalmente, el ámbito de la **participación democrática** representa la incorporación de las TIC en la creación de canales de comunicación permanente entre la ciudadanía y su gobierno a fin de lograr espacios de opinión, de consulta, de intercambio de ideas que permitan generar nuevos procesos en la toma de decisiones, en la definición de políticas públicas.

A partir de lo señalado en este apartado, puede decirse que el gobierno electrónico implica complejidades no sólo por la parte técnica, sino también por lo que hace a la parte administrativa y aún más la política, por ello el siguiente apartado se propone reflexionar sobre el cambio institucional.

El gobierno electrónico y las limitaciones para el cambio institucional

En el contexto de las reformas a la gestión pública, el gobierno electrónico puede ser visto como parte del abanico de *buenas prácticas,* en ese sentido representa una oportunidad para generar mejores respuestas a la ciudadanía.

La incorporación de las TIC a los asuntos gubernamentales puede significar modernidad, puede expresar una transformación de "viejas prácticas" en donde las organizaciones se ven en la necesidad de adoptar nuevas rutinas que les permitirán adaptarse a circunstancias cambiantes.

Sin embargo, en la medida en que el gobierno electrónico sea simbólicamente eficiente, cada vez más gobiernos incorporarán las TIC

a la gestión, el riesgo es hacerlo sin que esto represente un verdadero cambio y que sólo se sigan las fluctuaciones de la moda (Brunnson y Olsen, 1997).

La puesta en marcha de un modelo de gobierno electrónico supone de inicio un cambio en las relaciones entre el aparato gubernamental y la sociedad, así como un cambio en las estructuras organizacionales, es decir, el cambio no se identifica en la sola incorporación de las TIC, sino en su impacto en los valores y comportamientos que configuran la cultura organizativa existente (Ramió, 2003) y en la modificación de patrones de comportamiento de la ciudadanía respecto de la realización de trámites o solicitud de servicios.

De acuerdo a Ramió y Salvador (2005: 182), la definición de un proyecto integral de gobierno electrónico debe considerar aspectos clave como son:

- Disponer de un fuerte liderazgo emprendedor
- Evitar duplicar la administración o crear un sistema aparte
- Incorporar la modernización considerando a las TIC como un instrumento de apoyo y no como un fin en sí mismas.

Las instituciones como se señaló al inicio de este trabajo logran un alto grado de resistencia y tienden a la estabilidad, sin embargo el posible cambio generado por el gobierno electrónico puede obedecer a la lógica de lo adecuado, es decir, existe un propósito de mejorar la gestión y dar mejores respuestas a la sociedad.

Así, el gobierno electrónico implica una transformación gradual que conlleva un proceso de adaptación, de reconfiguración de modelos de gestión que empujan a las organizaciones a adoptar nuevas rutinas.

Los proyectos de gobierno electrónico se han insertado en esquemas burocráticos tradicionales, lo que implica algunos condicionamientos a esta *nueva práctica,* desde la base normativa hasta la fase operativa, es muy probable que en la prestación de algún servicio éste se haga bajo el formato tradicional y al mismo tiempo sólo como una opción de forma electrónica. Por ello se considera que las innovaciones son limitadas

Los esquemas organizacionales no son transformados de fondo, ya que la estructura jerárquica permanece y la operación del gobierno

electrónico desdibuja las jerarquías, por lo que es necesario planear las dinámicas de cambio.

Enseguida se presenta una tabla en donde se pretende identificar algunos rasgos del cambio y sus posibles limitantes.

Dimensiones	Ámbito	Expresión del cambio	Limitantes
Interna	Gestión interna	-Creación de nuevas estructuras. -Definición de nuevos métodos de trabajo. -Involucramiento de todos los tomadores de decisiones. -Participación de los niveles operativos de la estructura. -Transformación de modelos mentales. -Nuevas formas de comunicación	-Limitantes legales. -Cultura organizacional. -Resistencia al cambio. -Reglas informales. -Falta de voluntad política.
Externa	Prestación de servicios	-Mayor calidad en el servicio. -Orientación al ciudadano. -Trámites rápidos no sujetos a horarios de oficina. -Realización de pagos de manera cómoda y fácil. -Obtención de comprobantes con total validez.	-Limitantes legales. -Población con limitado acceso a internet. -Desconfianza de la ciudadanía hacia los procesos electrónicos.
	Oferta de información	-Páginas web de fácil acceso. -Identificación clara de la información. -Posibilidad de descargar archivos en diferentes formatos.	-Población con limitado acceso a internet. -Desconocimiento de la posibilidad de acceso.
	Participación democrática	-Canales de comunicación sincrónica (chat). -Canales de comunicación asincrónica (foros de discusión, correo electrónico)	-Población con limitado acceso a internet. -Desconocimiento de la posibilidad de acceso o del funcionamiento de las diferentes opciones de interacción. -Desconfianza

Fuente: Elaboración propia

Con base en la tabla anterior se desprende que el gobierno electrónico puede ser una alternativa de mejora a la gestión, contribuyendo a alcanzar mayores niveles de eficiencia y calidad, dando lugar a un proceso de cambio institucional de tipo incremental (Streeeck y Thelen, 2005).

Si el proyecto de gobierno electrónico tiene continuidad en un contexto determinado aun cuando haya relevo de los tomadores de decisiones, el proyecto continuará por el camino de la reproducción por adaptación (ver cuadro1), pero si, por el contrario, el proceso de transformación se interrumpe, esta discontinuidad genera un cambio progresivo.

Por lo tanto, se considera que el gobierno electrónico representa un cambio incremental porque las formas organizacionales no cambian del todo, la estructura burocrática permanece, así como muchas de las dinámicas y valores de la cultura organizacional y al mismo tiempo se incorporan nuevas prácticas y nuevos valores.

Reflexiones finales

La propuesta de enfoques analíticos pretende exponer una veta poco explorada en los asuntos de las administraciones públicas. A la luz de las propuestas de la NGP, el gobierno electrónico puede ser entendido como parte de las prácticas que sugieren cambios en la gestión para dar mejores respuestas a las crecientes demandas de eficiencia y eficacia.

Un modelo de gobierno electrónico puede surgir a partir de la influencia de un medio ambiente cambiante, conformado por reglas y rutinas que inciden en el comportamiento de los miembros de la organización. Por ende, aun cuando existan ideas generalizadas sobre qué debe hacer el gobierno electrónico y con qué herramientas, cada propuesta obedecerá a contextos particulares.

Asimismo, el gobierno electrónico plantea un modelo de gestión más flexible contrapuesto a la estructura piramidal tradicional en la burocracia, por lo cual sugiere nuevas formas organizacionales.

Sin embargo, los retos son mayores al coexistir un *nuevo* modelo de gestión basado en la utilización de las TIC a la par de una estructura burocrática tradicional que no modifica a profundidad procesos y procedimientos, así como comportamientos.

La introducción de las TIC a la actividad gubernamental puede significar un cambio en las rutinas, en las formas de gestión, pero por sí solas no alteran los esquemas institucionales vigentes, es decir, enfrentan una serie de limitaciones que perfilan las características de un tipo de cambio incremental o abrupto según las condiciones particulares en que suceda, así, el posible cambio que origina el gobierno electrónico puede representar sólo una lenta evolución de las tradiciones y de los valores institucionales.

El llamado gobierno electrónico puede ser la expresión de la respuesta a los cambios impuestos por el ambiente, se exige a los gobiernos nuevas formas de gestión, nuevas formas de satisfacer necesidades de la sociedad, por ello, la incorporación de las TIC en el ámbito gubernamental puede traducirse en un proceso controlado que permite la adaptación a nuevas circunstancias.

Con base en lo anterior, se puede plantear que un modelo de gobierno electrónico debe aspirar a modificar de manera deliberada la estructura y cultura de una organización, aspectos que en ocasiones no son tomados en cuenta y por ello, los cambios no son profundos, las nuevas formas organizacionales no sustituyen a las ya existentes, coexisten.

Si el gobierno electrónico es la expresión de un cambio dictado por el entorno y no por una identificación de necesidades propias, entonces el proceso de adaptación es complicado. Dicha influencia hará que un gobierno se vea moderno simbólicamente, algo que puede ser atractivo para los usuarios pero que difícilmente podrá generar mejores condiciones en la prestación de servicios, aunque bien puede ser una fuente de legitimación.

No todos los cambios por sí mismos mejoran la gestión, el gobierno electrónico puede ser parte de las últimas tendencias administrativas pero el reto es permear las estructuras, los procesos y la cultura organizacional.

La adopción de un modelo de gobierno electrónico no sigue una misma trayectoria en contextos diferentes, por ello este trabajo busca contribuir mediante una propuesta analítica a las posibilidades de estudio de casos en ámbitos particulares.

Las experiencias cercanas de gobierno electrónico muestran que aún falta mucho por hacer, tanto al interior de las estructuras gubernamentales como en la relación entre gobierno y sociedad. Esto no significa demeritar los esfuerzos emprendidos.

Bibliohemerografía

Abrahamson, Eric (1991), "Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations", en *The Academy of Management Review,* vol. 16, núm. 3

Abrahamson, Eric (1996), "Management Fashion", en *The Academy of Management Review,* vol. 21, núm. 1.

Brunsson, Nils y Johan Olsen (1997), *The Reforming Organization,* Routledge.

Brunsson, Nils (2002), "Standarization and Fashion Trends", en Brunsson and Jacobsson, *A World of Standars,* Oxford University Press.

Brunsson, Nils (2002a), *The Organization of Hypocrisy,* Abstrakt forlag, Copenhagen Business School Press.

Cabrero, Enrique (2003), "La nueva gestión pública en el ámbito municipal de gobierno", en *Revista IAPEM,* núm. 54, enero-abril, México.

Campbell, John (2004), *Institutional Change and Globalization,* Princeton University Press.

Christensen, Tom and Per Laegreid (2003), *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, England: Ashgate.

Criado, Ignacio y Ramilo Ma. Carmen (2002). *De la administración pública electrónica a la administración pública relacional. Aportes para una propuesta analítica integradora.* 1er. Congreso ON LINE del Observatorio para la Cibersociedad. Disponible en http://cibersociedad.rediris.es/congreso (Consultado el 25/05/2012).

Criado Ignacio, Ramilo María Carmen y Salvador Miquel (2002). *La necesidad de teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora.* XVI Concurso de ensayos y monografías del CLAD sobre reforma del Estado y modernización de la Administración Pública. Caracas Venezuela.

Gil-García, Ramón, Mariscal Judith y Ramírez Fernando (2008). *Gobierno electrónico en México.* Disponible en http://telecomcide.org/docs/publicaciones/DTAP-214.pdf (Consultado 08/01/2013).

Hall, Peter y Rosemary Taylor (2001), "Political Science and the Three New Institutionalisms", en Soltan, Uslaner y Haufler [ed.], *Institutions and Social Order,* USA: The University Michigan Press.

Kettl, Donald (2005), *The Global Public Management Revolution. A report on the transformation of Governance,* Washington, DC: Brookings Institution Press.

Kieser, Alfred (1997), "Rhetoric and Myth in Management Fashion", en *Organization,* vol. 4, núm. 1.

Lynn, Laurence E. (1996), *Public Management as Art, Science and Profession,* New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

March, James y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política,* México: FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa.

Metcalfe, Les (1993), "Public Management: From Imitation to Innovation", en Jan Kooiman [ed.], *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage Publications.

Meyer, J. y B. Rowan (1999), "Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia", en Powell, Walter y Paul J. Dimaggio [comps.], *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional,* México: FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.

Naser, Alejandra y Concha Gastón (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública.* Serie gestión pública No. 73. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en: www.cepal.org/publicaciones (consulta 20/06/2012).

OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París: OECD.

OCDE (1996), *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración,* PUMA, DDF, México.

OCDE (1996a), *Globalization: What Challenges and Opportunities for Governments?,* París: PUMA.

OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE,* Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

OCDE (2003). *E-government studies. The e-government imperative.* Disponible en www.oecd.org/bookshop/ (consulta 10/01/2013).

Olsen, Johan (1997), "Reforming institutionalized organizations", en Nils Brunsson y Johan Olsen, *The Reforming Organization,* Routledge.

Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política,* Barcelona, España: Gedisa.

Peters, Guy (2005), "Gobernanza y Burocracia Pública: ¿Nuevas Formas de Democracia o Nuevas Formas de Control?", en *Foro Internacional* 182, XLV.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis,* UK: Oxford University Press.

Prats I Catalá, Joan (2005), *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo,* Madrid: INAP.

Powell, Walter y Paul J. DiMaggio [comps.] (1999), *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional,* México: FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.

Ramió, Carles (2002), *Teoría de la Organización y Administración Pública,* España: Tecnos.

Ramió, Carles (2003), "Diagnóstico y propuestas sobre la innovación institucional y de gestión en las Administraciones Locales", en *Revista de Estudios Locales*, Cosital, número extraordinario (Función directiva y administración Local), julio.

Ramió, Carles y Miquel Salvador (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina,* Barcelona, España: Fundación CIDOB.

Rivera, Urrutia Eugenio (2006). *Concepto y problemas en la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura.* Gestión y Política Pública. Vol. XV. No. 2.

Scott, Richard (2001), *Institutions and Organizations,* USA: Sage Publications Inc.

Streeck, Wolfang y Kathleen Thelen (2005), *Beyond Continuity*, US: Oxford University Press.

Thelen, Kathleen y Sven Steinmo (1992), "Historical Institutionalism in comparative politics", en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth [eds.], *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis,* Cambridge: Cambridge University Press.

Vergara, Rodolfo (1997), "Estudio Introductorio", en James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política,* México: FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa.

Weir, Margaret (1992), "Ideas and the politics of bounded innovation", en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth [eds.], *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis,* Cambridge: Cambridge University Press.

Zomosa Signoret, Andrea (2005), *La participación de México en la OCDE, 1994-2002*, El Colegio de México.

Capítulo III

EL GOBIERNO ABIERTO EN MÉXICO

Gabriela Quintanilla
José Ramón Gil-García
Centro de Investigación y Docencia Económicas

* José Ramón Gil-García, Profesor-Investigador de la UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e.mail, **joseramon.gil@cide.edu**
* Gabriela Quintanilla Mendoza, Profesora en Administración Educativa, Posdoctorante en el CIDE, becaria CONACYT, e.mail, **gabrielllaq@yahoo.com**

Introducción

Recientemente, el gobierno abierto se ha considerado un elemento fundamental en las reformas administrativas porque propone ir más allá de la transparencia y del acceso a la información, incluyendo importantes componentes como participación, colaboración y rendición de cuentas, entre otros. México se incorporó al gobierno abierto a partir de 2011 cuando firmó la Alianza para el Gobierno Abierto y elaboró su Plan de Acción. El objetivo del presente capítulo es mostrar que, aunque ha habido avances, el gobierno abierto en México todavía es incipiente, por lo que falta realizar acciones de impulso y mejora. Además de la introducción, en el capítulo se presenta un breve marco teórico, la Alianza para el Gobierno Abierto, los antecedentes del gobierno abierto en México, México como miembro de la Alianza, el análisis del plan de acción, algunos resultados preliminares y una serie de conclusiones.

Marco Teórico: Gobierno Electrónico, Transparencia y Gobierno Abierto

El gobierno abierto no es un tema necesariamente nuevo; sin embargo, existen pocos estudios de investigación en la materia. El término de gobierno abierto existe desde el siglo XVI cuando el Reino de Suecia estableció la difusión de los registros gubernamentales como derecho constitucional (Tauberer, 2012). Pero el término volverá a retomarse a partir de los cambios que se dan en los gobiernos a finales del siglo XX y principios del XXI. Por ejemplo, la adopción por parte de los gobiernos de las tecnologías de la información y comunicación (TI) a finales del siglo XX, dio lugar al e-Gobierno, el cual se va a caracterizar por a) lograr una mejor interacción con los diferentes niveles de gobierno y sectores sociales de manera horizontal, con miras a modernizar y aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública; b) enfocar las actividades hacia el usuario-ciudadano otorgando información sobre aspectos relevantes; c) prestar servicios de calidad y realizar trámites y procesos en línea para hacerlos expeditos y; d) fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana (Gil-Garcia, 2012:325; Quintanilla, 2012:114).

Para consolidar y proyectar el e-Gobierno, a partir de 2002 los gobiernos empezaron a buscar el fortalecimiento de la capacidad de información gubernamental y el uso de la información pública para la transparencia y la rendición de cuentas (Purón et al., 2012:97), lo que conllevó a la creación de iniciativas que se convirtieron en Leyes o Actas para la transparencia y el acceso a la información que permitieron a los gobiernos mejorar su acción, y adicionar en las constituciones el derecho a la información que se refiere a la garantía fundamental de las personas para allegarse de información, informar y ser informadas. El derecho de acceso a la información es parte del anterior y refiere el derecho de conocer la información y datos públicos en posesión del gobierno con lo cual se fortaleció la transparencia, porque a partir de ella se hace efectivo este último (Villanueva, 2005:57-58). Es decir, la transparencia es la que permite al ciudadano acceder a la información y datos públicos.

Para mediados de la primera década del siglo XXI, los sitios *web* gubernamentales empezaron a integrar las herramientas de la Web 2.0 con miras a fortalecer la interacción con los ciudadanos. A través de ellas se ha logrado conformar comunidades, clasificar contenidos y producir conocimiento (Sandoval et al., 2012:30). Así, las tecnologías de información y comunicación asumieron o pueden asumir un rol determinante en la modernización del gobierno y la administración pública porque no sólo han reforzado la inclusión del e-Gobierno en la agenda política (Osimo, 2008:9) al hacerlo más colaborativo, sino que han dado lugar a la conformación de redes donde la comunicación y la información fluye hacia todos lados creando grupos mixtos de individuos y autoridades que producen conocimiento nuevo; teniendo el potencial de lograr decisiones gubernamentales más democráticas y acertadas (Noveck, 2009:16-17).

Consecuentemente, el gobierno abierto adquirió una nueva visión al referirse no sólo el derecho de las personas a tener acceso a los documentos del gobierno y tener acceso a la información (Lathrop and Ruma, 2010:109), sino a lograr la transparencia de los datos, la participación y colaboración, que permitan a los ciudadanos conocer, comunicar y compartir las mejores decisiones, esto es, lograr un gobierno colaborativo o gobierno Wiki (Noveck, 2012).

Esta idea, retomada por el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en 2009, estableció como principios del gobierno abierto la transparencia, la participación y la colaboración. Con estos principios se busca promover la rendición de cuentas y otorgar información respecto a las actividades gubernamentales; lograr una mayor participación que apuntale el desarrollo de las políticas públicas y la toma de decisiones para beneficio común y; la cooperación inter e intra gubernamental, así como con los actores de la sociedad civil y del sector privado para identificar oportunidades que conduzcan hacia un mejor desarrollo de acciones públicas conjuntas en beneficio de toda la sociedad (Coglianese, 2009:2; Huijboom and Van den Broek, 2011:2; Lathrop and Ruma, 2010:117; McDermott, 2010:401-402; White House, 2007, 2009).

Además, se establece que el gobierno abierto se basará en la intersección de estos tres principios con las tecnologías de información, y su función esencial será promover la eficiencia y eficacia gubernamentales, lograr el empoderamiento y el compromiso ciudadano y una mejor democracia participativa. (Bertot et al., 2012:2492; Government 2.0 Taskforces, 2009; OECD, 2006:32). Si bien el gobierno abierto podría abarcar los tres poderes de gobierno, normalmente se centra en la administración pública.

Marco Contextual: Alianza para el Gobierno Abierto

La responsabilidad de tener mejores gobiernos implica y ha obligado a éstos a integrar medidas que aseguren la eficiencia, transparencia y eficacia de la administración pública, así como el compromiso y empoderamiento ciudadano en los procesos gubernamentales. Es por ello que se asumió el establecimiento de la iniciativa denominada Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership (OGP)* que integra, en los países interesados en pertenecer a ella, a los sectores público y privado, así como a la sociedad civil. La finalidad última es promover la transparencia gubernamental, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y explorar y aprovechar las tecnologías para el fortalecimiento de la gobernanza. Oficialmente, la Alianza fue instalada el 20 de septiembre de 2011 con la participación de ocho países (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) que suscribieron la Declaración de

Gobierno Abierto. Para la coordinación y dirección de la Alianza, se creó un Comité Directivo que se integró con representantes de los gobiernos y de la sociedad civil[14] (Alianza Regional, 2012; Open Government Partnership, 2011; Pérez, 2012). Los países interesados en pertenecer a ella necesariamente deben cumplir con determinados requisitos, entre los que se encuentra la conformación de un Plan de Acción, y la firma de la Declaración de la OGP.

Requisitos

Para ser miembro de la OGP, se estableció el cumplimiento de criterios de elección y las expectativas comunes (Alianza Regional, 2012; Open Government Partnership, 2011). Los criterios de elección se centraron en demostrar avances en las materias de transparencia, acceso a la información, declaraciones patrimoniales y el compromiso con los ciudadanos para estimular la participación en actividades y funciones del gobierno relacionadas con el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones.

Las expectativas comunes se encuentran relacionadas con compromisos iniciales que los países miembros deben cumplir, entre ellas se encuentran la aceptación de la Declaración sobre Gobierno Abierto; la elaboración de compromisos concretos a través de una consulta pública a los sectores público, privado y con organizaciones de la sociedad civil, donde se realicen propuestas que permitan identificar capacidades e intereses de acuerdo con los criterios de Gobierno Abierto; el desarrollo de un Plan de Acción que integre esos compromisos, la preparación de un informe abierto de auto-evaluación y; cooperar con otros países en la promoción de la transparencia. En la Figura 1 se muestra un desglose de estos requisitos.

[14] Instituto para Estudios Socioeconómicos (INESC), Asociación para el Empoderamiento de Trabajadores y Campesinos (MKSS), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Twawesa, National Security Archive, Transparency and Accountability Initiative, Revenue Watch Institute, International Budget Partnership.

Figura 1. Requisitos de Ingreso a OGP

Criterios de Elección de la OGP	Expectativas comunes de la OGP
• Transparencia Fiscal. • Publicación del presupuesto básico. • Acceso a la Información y Ley de Acceso a la Información. • Declaraciones de funcionarios públicos electos y Secretarios o Ministros. • Normas Declaración de ingreso y bienes. • Compromiso Ciudadano. • Apertura hacia la participación y compromiso en la hechura de políticas públicas y gobernanza.	• Aprobar la Declaración de Gobierno. • Abierto sobre un Gobierno Abierto. • Hacer compromisos concretos en el marco de un Plan de Acción. • Desarrollar planes de acción nacionales a través de un proceso de múltiples partes interesadas, con la participación activa de los ciudadanos y la sociedad civil. • Comprometerse a un informe de Auto-evaluación. • Contribuir a la promoción de la transparencia gubernamental en otros países a través del intercambio de mejores prácticas.

Fuente: Elaboración propia.

Declaración de Gobierno Abierto

Todos los países miembros, tanto iniciadores como los que se adhirieron posteriormente deben signar la Declaración de Gobierno Abierto, con la cual se comprometen a incrementar la disponibilidad de información acerca del accionar gubernamental, apoyar la participación ciudadana, instrumentar altos niveles de integridad profesional en la administración pública e incrementar el acceso a las tecnologías de información y comunicación para lograr la apertura y la rendición de cuentas. En esencia, con este documento los países se comprometen a trabajar por una cultura de gobierno abierto. Para finales de 2012, 34 países se habían adherido a esta Alianza, contando los ocho iniciadores, y 21 habían firmado la Declaración y se encontraban en proceso de realización del Plan de Acción (Open Government Partnership, 2011).

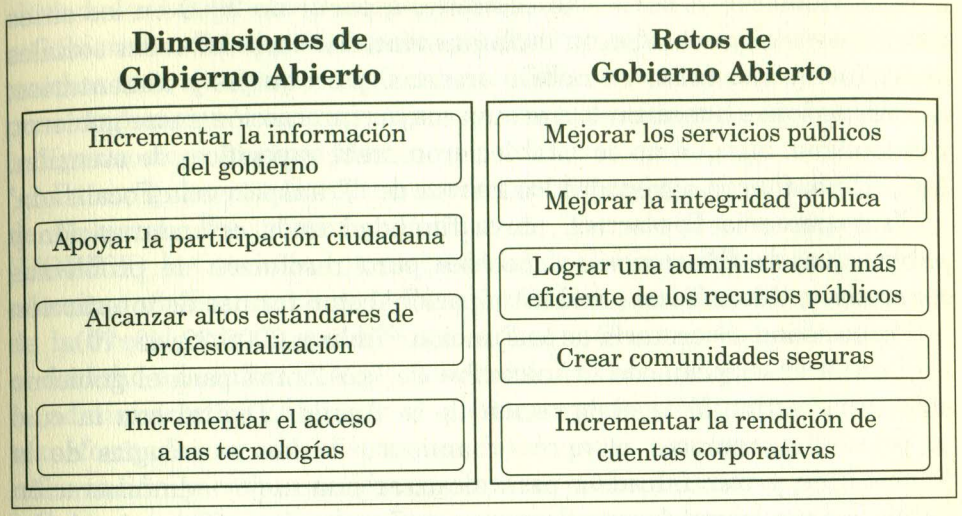
Plan de Acción

El Plan de Acción a ser realizado por los gobiernos, como el documento en el cual se establecen las estrategias para alcanzar los compromisos y sus objetivos específicos, se integra por dimensiones y retos que los compromisos adquiridos por los países miembro deben cumplir, compartiendo esfuerzos de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil. Las dimensiones se encuentran estipuladas en la Declaración sobre Gobierno Abierto y fueron señaladas en el apartado anterior. Los retos van enfocados a cinco aspectos clave: mejorar servicios, mejorar la integridad, utilizar de manera más eficiente los recursos en la administración, apoyar la creación de comunidades e incrementar la rendición de cuentas corporativa.

Para instrumentar el Plan de Acción, los países deben seguir un Plan Marco cuya funcionalidad es orientarlos para la formulación de los compromisos, acordándose, entre otras cosas que cada uno debe contener un párrafo corto donde se identifique su contribución a la transparencia, a la rendición de cuentas o al compromiso ciudadano, los actores involucrados en la instrumentación del mismo, y lo que el gobierno espera lograr con ese compromiso. El documento final se integra por una introducción, esfuerzos realizados en materia de gobierno abierto hasta el diseño del Plan, y los compromisos a los cuales los gobiernos se obligan, orientados por las dimensiones y los retos (Open Government Partnership, 2011). La descripción que se da a los retos y lo que comprenden amplía la concepción de este instrumento, así: (1) La mejora de los servicios públicos integra los aspectos de promoción de la inclusión e innovación por parte del sector privado; (2) El aumento de la integridad pública dirigida al fortalecimiento de la ética de los servidores públicos, la difusión y acceso a la información; a la realización de reformas financieras; a la promoción de las libertades de la sociedad civil y medios de comunicación; (3) El manejo de recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia se enfoca en la asignación de recursos; el financiamiento interno y externo y; el aprovechamiento y conservación de recursos naturales; (4) La construcción de comunidades más seguras contempla la promoción de la seguridad pública, la atención ante desastres y riesgos naturales y la protección civil; y (5) El aumento de la rendición de cuentas del sector privado considera la promoción

de la responsabilidad en materias de medio ambiente, protección al consumidor, participación de la comunidad y combate a la corrupción.

Figura 2. Retos y Dimensiones del Plan de Acción



Fuente: Open Government Partnership Elaboración propia

Metodología

Con la finalidad de evaluar el desarrollo y avances del gobierno abierto en México como un estudio de caso único, se realiza un análisis de la información y los datos obtenidos principalmente de documentos oficiales, periódicos y sitios *web* donde fue publicada información relacionada con este tema. El análisis se centra primero en los avances en materia de e-Gobierno, analizando las acciones llevadas a cabo para su implementación y fortalecimiento, así como la situación que guarda hasta 2012, mismas que sirvieron de base para desarrollar un plan de gobierno abierto. Posteriormente se analiza el Plan de Acción llevado a cabo para la inscripción en la Alianza para Gobierno Abierto, exponiendo las causas por las cuales fue desarrollado un segundo Plan de Acción y, finalmente se analizan dos reportes de resultados sobre el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en ellos.

Gobierno Abierto en México

El gobierno abierto en México inició formalmente a partir del registro del Plan de Acción y la firma de la Declaración lanzada por la Alianza para el Gobierno Abierto. No obstante, a partir de 2009 en los sitios *web* gubernamentales fueron incluidos vínculos hacia las redes sociales de *Twitter* y *Facebook*, y se abrió un canal para quejas y comentarios. Ambas acciones buscaron lograr una mayor interacción entre gobierno y ciudadano, aunque no se establecieron áreas específicas de atención. Así mismo, fueron agregados los rubros de 'Transparencia Focalizada' o 'Transparencia Pro-activa', cuya finalidad es la estandarización y publicación de información específica para resolución de problemas concretos y, 'Mecanismos de Participación' como formas de interacción con la sociedad (Secretaría de la Función Pública, 2008:32, 43, 70).

Con la suscripción de la iniciativa de la Alianza para el gobierno abierto se estimuló la elaboración de la Agenda Digital con la cual se pretende promover el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación para alcanzar una mejor administración pública e impulsar el desarrollo nacional (Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2012:90).

Antecedentes

Los antecedentes de gobierno abierto fueron establecidos en los Planes de Acción y se relacionaron estrechamente con los avances en materia de e-Gobierno. En México el gobierno adoptó e integró las tecnologías de información y comunicación paulatinamente hasta que, a partir del año 2001, a través de los trabajos para el establecimiento del Sistema Nacional e-México y el Programa de Gobierno Electrónico, se inició formalmente el e-Gobierno (Sotelo, 2001). Con el Sistema Nacional e-México se establecieron centros comunitarios digitales a lo largo del país, a través de los cuales se buscó inducir a los individuos en el uso de las tecnologías de información y ampliar la cobertura en educación, salud, economía, gobierno y ciencia (Pérez y Carabaza, 2012; Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 2002). Con el Programa de Gobierno Electrónico se buscó ofrecer información oportuna y servicios de calidad, reducir costos y transformar los procesos para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas.

Una parte fundamental del desarrollo del e-Gobierno fue el diseño de los sitios *web* gubernamentales, aunque se ha vivido un largo proceso para establecer una identidad y una regulación sobre los contenidos, lo cual ha desfavorecido el interés que éstos pudieran generar en el ciudadano. Los primeros cuatro portales que se llevaron a cabo fueron e-Gobierno, e-Salud, e-Economía y e-Aprendizaje. Actualmente existen muchos más sitos web en el Sistema e-México, incluso existen algunos para audiencias muy específicas y otros en idiomas de los grupos indígenas originarios de México.

Para regular el e-Gobierno se crearon dependencias como la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI), la Comisión Intersecretarial de Gobierno Electrónico ambas adscritas a la Secretaría de la Función Pública, y el Sistema de Internet de la Presidencia. Los cambios al artículo 6º constitucional referidos al derecho a la información y la adecuación de normas existentes para la administración pública y el gobierno presencial para atender las transformaciones administrativas ocasionadas por las tecnologías de información y comunicación conforman parte del marco jurídico del e-Gobierno, a las cuales hay que agregar, entre otras, las nuevas leyes, la Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la de Protección de Datos Personales (Gil-García et al., 2008:14-15; Gil-García et al., 2010:169; Quintanilla, 2012:23).

En México se han realizado importantes avances en cuanto al e-Gobierno; no obstante algunos de los posibles indicadores de infraestructura y sobre todo del marco normativo en general, la seguridad y la privacidad todavía eran precarios en 2009 como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Madurez del e-Gobierno en México en 2009

Tema	Ponderación
Infraestructura de TIC	27%
Estructura organizacional	22%
Marco normativo	8%
Impulso del gobierno digital	18%
Madurez de servicios digitales	17%
Seguridad y privacidad de la información	8%

Fuente: Secretaría de la Función Pública.

Algunas de las mejores prácticas de e-Gobierno en México se basan en el establecimiento del sitio *web* de Compranet, donde se regulan las compras gubernamentales; del sistema Declaranet, que permite la realización de las declaraciones electrónicas patrimoniales de los servidores públicos; el sistema de administración tributaria (SAT), que facilita llevar a cabo las declaraciones electrónicas de impuestos; el sistema Infomex operado por el Instituto Federal de Acceso a la Información, que sirve para realizar solicitudes de información gubernamental. Así mismo, en 2011 se lanzaron el Acuerdo de Interoperabilidad (Diario Oficial de la Federación, 2011) con el cual se tiende a estimular una mayor coordinación y prestación de servicios entre las dependencias gubernamentales, y el portal ciudadano, que es un buscador de nueva generación de información gubernamental.

Pero, aunque se han realizado esfuerzos para reducir la normatividad y tener una gestión más eficiente, especialmente a través del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal y las acciones anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas reguladas en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, para finales de 2012 el país se encontraba en un nivel intermedio de desarrollo de éste, comparado con otros países a nivel internacional.

Tabla 2. Índice de Desarrollo de e-Gobierno 2012

Componente Servicios en línea	Componente Infraestructura Telecomunicaciones	Componente Capital Humano	Índice e-Gobierno	*Ranking*
.7320	.3568	.8203	.6240	56

Fuente: (United Nations, 2012:127). Elaboración propia.

México como miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto

México recibió invitación de Estados Unidos para incorporarse como miembro del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto. Para ello, al igual que otros países debió cumplir con los requisitos establecidos por la propia Alianza, entre los que se destaca la elaboración de un Plan de Acción. Para el diseño del Plan de Acción se reunieron

representantes del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, de la Presidencia de la Republica y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) involucradas en acciones relacionadas con Gobierno Abierto: Artículo 19; Centro de Investigación para el Desarrollo A.C (CIDAC); Cultura Ecológica, A. C. (CEAC); CitiVox; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C; Gestión Social y Cooperación, A.C. (GESOC); Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO) y Transparencia Mexicana. Este equipo trabajó de forma conjunta a partir de propuestas que permitieron la instrumentación (AGA, 2012a; Alianza Regional, 2012).

Cumplidos los requisitos, en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas que se realizó en Nueva York el 20 de septiembre de 2011, se llevó a cabo el evento para firma de la Declaración y entrega de Plan de Acción, con la presencia del Presidente de Estados Unidos (Alianza Regional, 2012; Pérez, 2012). Pero los compromisos en el Plan de Acción no contaron con el aval de las organizaciones de la sociedad civil, por considerar éstas que hubo falta de compromisos puntuales y la integración de una propuesta presentada por ellas (AGA, 2012b; Alianza Regional, 2012). Esta circunstancia dio lugar a la conformación de un Secretariado Técnico tripartita, integrado por un representante del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), uno de la Secretaría de la Función Pública y uno de las organizaciones de la sociedad civil que se encargó de coordinar la participación de ocho organizaciones de la sociedad civil en los trabajos de gobierno abierto y elaboración de un nuevo Plan de Acción Ampliado, que incluyó las propuestas de la sociedad civil e involucró a 22 dependencias gubernamentales federales,[15] reformulando

[15] Las dependencias y entidades del Gobierno Federal son: Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), Comisión Reguladora de Energía (CRE), Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), Instituto Nacional de Migración (INAMI), Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), Procuraduría General de la República (PGR), Servicio de Administración Tributaria (SAT), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

los compromisos del Plan de Acción original (Alianza Regional, 2012; Pérez, 2012).

El Plan de Acción Ampliado quedó finalizado a mediados de 2012 con 36 compromisos que serían alcanzados en un período de doce meses. La ventaja de la versión ampliada en comparación con la anterior fue que se otorgó una mayor importancia al aprovechamiento de las tecnologías de información y concretamente, la importancia de crear sitios *web* específicos. Así, destacan la creación de los sitios *web* de servicios públicos, de difusión de retos públicos por dependencia y de seguimiento, de fomento a la innovación, de recursos asignados a periodistas y defensores de los derechos humanos, de gastos en publicidad oficial por dependencia y entidad, del sistema de sanciones por incumplimiento al marco normativo de acceso a la información, de los sindicatos; así como mejorar bases de datos y dar apoyo técnico en el acceso a ellas. Los sitios *web* apoyan el cumplimiento de compromisos al conformarse como herramientas que concentran la información y facilitan el acceso público dentro de los márgenes de acceso a las tecnologías de información (AGA, 2012a).

Análisis del Plan de Acción

Como resultado de la existencia de dos Planes de Acción -Original y Ampliado- se realizó una valoración de cada uno para observar sus diferencias. En los resultados del análisis se observó que cuatro de los compromisos del primero se incluyeron en el segundo, por lo que se piensa que el Plan válido es o se entiende que es éste último, aunque no existe una aclaración en la materia y ambos están reconocidos en la OGP, por lo que no pueden ser conjuntados y se consideraron de modo independiente.

Plan de Acción Original

Este Plan de Acción contiene 14 compromisos establecidos en un formato de políticas transversales, dirigidos a mejorar los servicios públicos (3), aumentar la integridad pública (6), la administración efectiva de los recursos públicos (3), e incrementar la rendición de cuentas corporativa (3). Los primeros compromisos van dirigidos a consolidar

la estrategia de mejora de servicios; continuar desarrollando el portal ciudadano y promover la integración de los procesos relacionados con servicios digitales y utilizar plataformas de información comunes (Open Government Partnership, 2011).

En cuanto a la integridad, los principales compromisos fueron: profundizar la publicación de información socialmente útil; publicar y actualizar periódicamente inversiones, finanzas públicas, transferencias de recursos federales a las entidades federativas, indicadores y evaluaciones; incrementar la información sobre incidencia delictiva, transparencia a los criterios de distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública a los gobiernos estatales y al Distrito Federal y reportes de los estados enviados al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, determinar los criterios de transparencia a ser adoptados en el sector telecomunicaciones e hidrocarburos; publicar información en materia de conocimiento geológico y geofísico, aumentar la calidad de la educación a través de una estricta vigilancia social.

Tabla 3. Porcentaje de Compromisos por Categoría

Gobierno y Control	Transparencia	e-Transparencia
21.4%	21.4%	57.1%

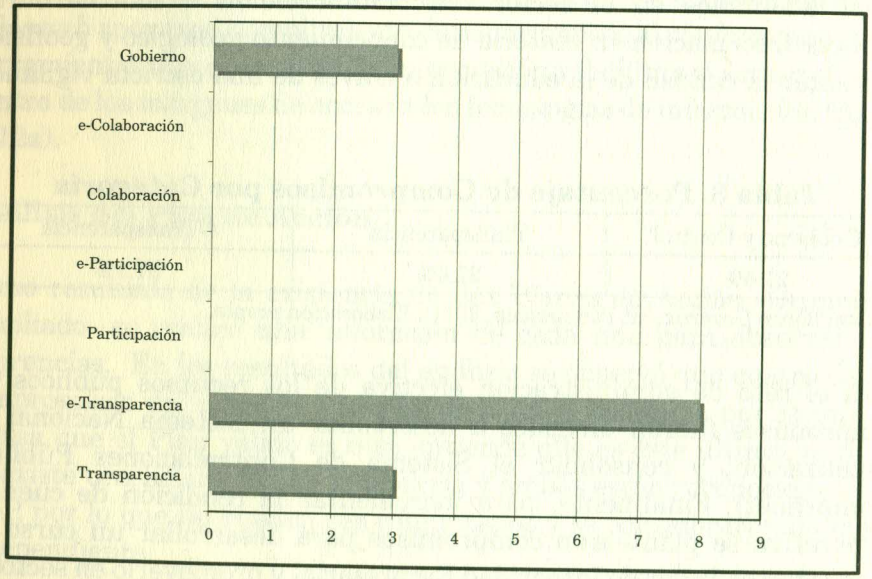
Fuente: (Open Government Partnership, 2011). Elaboración propia.

Para el reto de administración efectiva de los recursos públicos los compromisos fueron dirigidos a desarrollar un Sistema Nacional de Fiscalización; y consolidar el Sistema de Contrataciones Públicas (Compranet). Finalmente, para incrementar la rendición de cuentas corporativa se plantearon compromisos para desarrollar un curso en línea sobre el Taller de Integridad Empresarial y promoverlo en sectores donde productos y servicios exigen una mayor atención a los problemas de manipulación de licitaciones y corrupción; aumentar el número de empresas que hace pública información sobre su gobierno corporativo y sus resultados, y fomentar el diseño e implementación de mecanismos de autorregulación en el sector privado.

Así mismo, del total, tres de los compromisos son ubicados en la categoría de gobierno porque están dirigidos hacia acciones que éste realiza para ser más eficiente en su actuar y no directamente vinculados

con el propósito del gobierno abierto. Así, se tienen los compromisos de aumentar la calidad de la educación, desarrollar un sistema nacional de fiscalización y el diseño e implementación de mecanismos de autorregulación en el sector privado. Los otros once compromisos están ubicados en las categorías de transparencia. Tres de ellos buscan lograr una transparencia efectiva en el mismo número de aspectos muy concretos que en México han sido muy ocultos, por lo que la apertura del gobierno para otorgar la información sería de gran beneficio social al denotar una mayor disposición. Los otros ocho corresponden a la transparencia electrónica. Entonces un pequeño resumen se observa en la Tabla 3.

Figura 3. Compromisos Plan de Acción Original de México



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, en este Plan, México otorga a la Transparencia el 78.5% de los compromisos, dando de esta forma lugar a un gobierno abierto fortalecido en esta materia, pero totalmente parcializado en cuanto a sus alcances, pues se dice muy poco o nada sobre participación y colaboración. En la Figura 3 se observan los resultados del análisis del Plan de Acción Original.

Plan de Acción Ampliado

El Plan de Acción Ampliado se integró con 36 compromisos repartidos en los retos de mejora de servicios (3), aumento de rendición de cuentas corporativas (4), administración eficiente de los recursos públicos (16) y aumento de la integridad pública (13). Sin embargo, estos compromisos sólo se encuentran centrados en la difusión y acceso a la información pública, principalmente en tres rubros: generación de información pública en contextos específicos, publicidad de información que ya debería ser de dominio público y, calidad de la información en cuanto al acceso y uso de las tecnologías (Alianza Regional, 2012).

Así, del total de compromisos uno es de carácter general referido a un premio a la innovación en transparencia para mejorar la gestión institucional; dos de los compromisos van dirigidos hacia actividades de carácter gubernamental: inclusión de México en la Iniciativa Internacional de Industrias Extractivas y elaboración de un plan de trabajo para la publicación de padrones de beneficiarios de programas de subsidios gubernamentales. Estos compromisos no se relacionan directamente con el gobierno abierto, aunque se pueden observar relaciones entre los mismos y algunas de las características del gobierno abierto, como la transparencia o la rendición de cuentas.

Los demás compromisos (34) se ubican en las categorías de transparencia y transparencia electrónica y están enfocados en general a la solicitud de publicación y acceso a información y a la creación de sitios *web* para congregar información sobre aspectos específicos. En la Tabla 4 se observa la misma distribución de los compromisos en tres categorías.

Tabla 4. Porcentaje del comportamiento compromisos

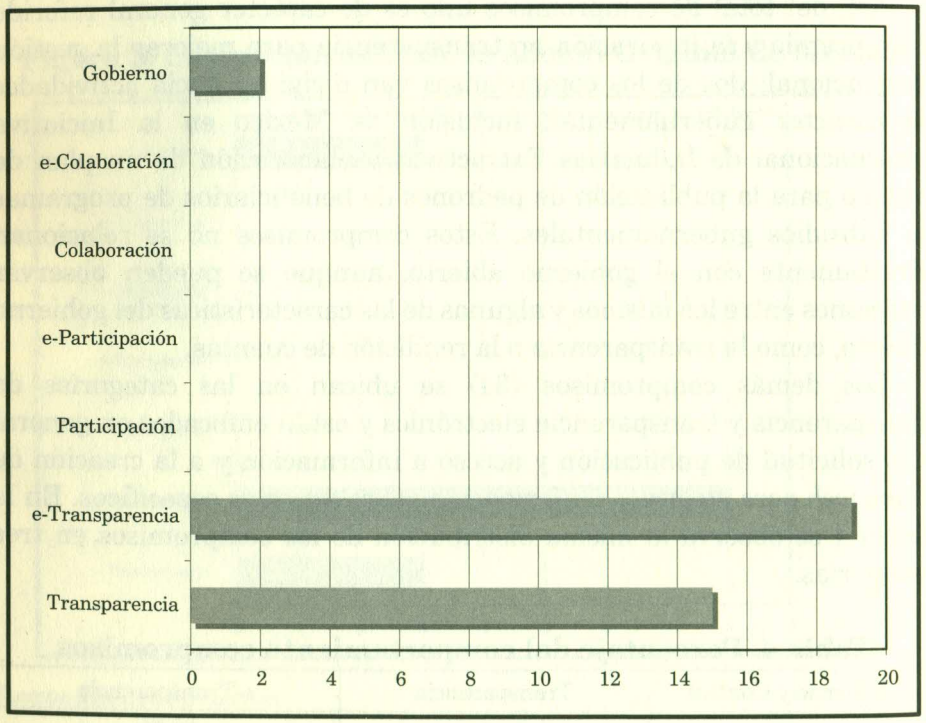
Gobierno y Control	Transparencia	e-Transparencia
5.5%	41.6%	52.7%

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa el 94.3% de los compromisos aparentemente están dirigidos hacia el gobierno abierto, con la salvedad de que sólo implican la divulgación de información, por lo que en este caso por igual la apertura está totalmente parcializada y dirigida únicamente a la transparencia.

Aunque pareciera ser que México tiene un Gobierno Abierto muy consolidado, la realidad es que la liberación de información y el acceso que se pueda dar a ésta si bien denota disposición del gobierno para ser más transparente, también denota la incapacidad gubernamental hasta el momento para lograr la apertura. La existencia de una ley de transparencia no ha sido suficiente para crear el cambio cultural y organizacional que no sólo permita la apertura de la información sino la participación y la colaboración. En la Figura 4 se observan los resultados del Plan Ampliado.

Figura 4. Compromisos Plan de Acción Ampliado de México



Fuente: Elaboración propia.

Resultados Preliminares

En diciembre de 2012 la organización de la sociedad civil Fundar publicó un documento de resultados del primer año del gobierno abierto (AGA,

2012c), firmado por el Secretariado Tripartita. Así mismo, el Titular de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública expresó en una Reunión Regional los resultados obtenidos hasta el momento. Ambos documentos son hasta cierto punto contradictorios y no están publicados en el sitio *web* de la OGP ni en el sitio *web* de la Alianza para el Gobierno Abierto mexicano, por lo que se desconoce si fueron reconocidos.

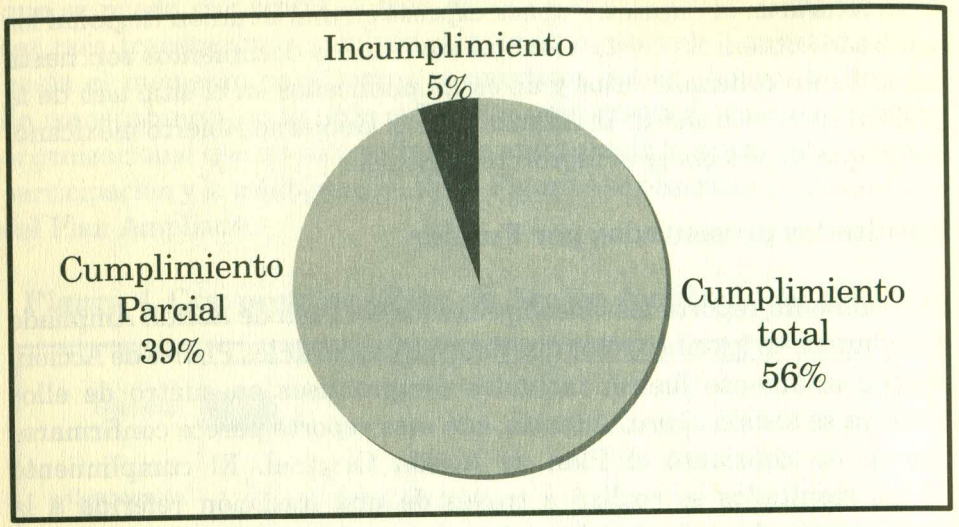
Resultados presentados por Fundar

El documento reporta los 36 compromisos del Plan de Acción Ampliado distribuidos en los cinco retos que deben considerar los Planes de Acción, cuando solamente fueron incluidos compromisos en cuatro de ellos como ya se señaló *supra*. Además, con este reporte parece confirmarse que no se consideró el Plan de Acción Original. El cumplimiento de los resultados se realizó a través de una medición referida a la participación de las instancias gubernamentales para lograr éstos y no a los resultados en sí mismos. Para ello, se dispuso la siguiente tabla de valores: (1) Disponibilidad y actitud del gobierno; (2) Programa de trabajo específico; (3) Tiempo de respuesta; (4) Avances sobre planes de trabajo; y (5) Calidad de cumplimiento.

Entonces, en función del cumplimiento de los valores anteriores se determinó un cumplimiento total, parcial o nulo, quedando sin valor la comprobación del cumplimiento. Así se reportan 21 compromisos con un cumplimiento total, 15 compromisos con cumplimiento parcial y dos nulos, lo que da un total de 38 y no de 36. En la Figura 5 se observa el porcentaje de cumplimiento.

Los resultados publicados solamente fueron diez, siete considerados buenas prácticas y tres considerados prácticas malas en función del apoyo que las organizaciones de la sociedad civil tuvieron del gobierno, pero no del alcance de los compromisos. Entonces, con esta acción se crea otra ruptura esencial en la idea de gobierno abierto, respecto a transparencia, dada la parcialidad de los resultados y las razones explícitas que hicieron al Secretariado llevar a cabo esa división, limitándose no sólo las posibilidades de valoración de los resultados comprometidos, sino además la participación y colaboración para aportar, criticar o comentar esos resultados.

Figura 5. Porcentaje de Cumplimiento de Compromisos del Plan de Acción Ampliado



Fuente: Elaboración propia.

La valoración de los resultados de esos diez compromisos se convirtió en una explicación del trabajo realizado más que en el logro de acciones concretas que promueven el gobierno abierto. Así, se observan justificaciones referidas a la amplitud del compromiso, respuestas vacías o mezcladas con otras acciones del gobierno que no refieren resultados al compromiso, y acciones inconclusas que fueron consideradas como positivas sin llegar a resultados concretos. Además, al ser constatados los resultados, se observó que sólo un compromiso había sido completado en su totalidad.

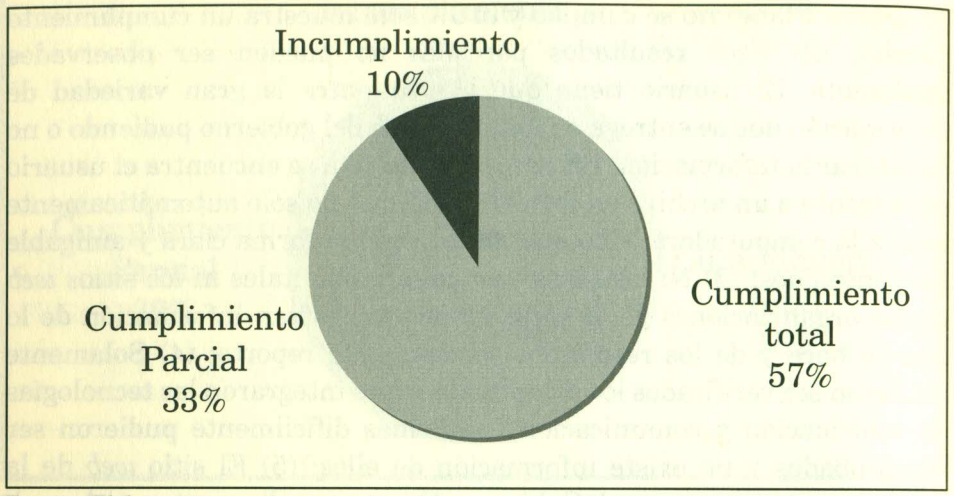
Adicionalmente, sin ser reportados al principio parece no existir un sistema de valores que indique el modo como se midieron estos resultados, se anexaron siete de los compromisos del Plan de Acción Original y tres esfuerzos relevantes que no estaban considerados en ninguno de los dos Planes, mismos que se enfocaron a acciones que el gobierno realiza para mejorar el desempeño de la administración pública y por ende son de interés para ésta y no necesariamente para el ciudadano, al menos no de forma directa. Finalmente, en siete de los diez casos la información considerada como resultado es amplia y ambigua, por lo que no puede verificarse claramente.

En todos los casos reportados como resultados de ambos Planes se realizó una validación, que permitió comprobar en términos generales que: (1) El 90% de los resultados relativos a los compromisos reportados en ambos Planes no se cumplió y el 9% sólo muestra un cumplimiento parcial; (2) Esos resultados parciales no pueden ser observados fácilmente. El usuario tiene que buscar entre la gran variedad de información que se entrega en los sitios *web* del gobierno pudiendo o no encontrar la información. En los casos que ésta se encuentra el usuario se enfrente a un archivo en formato 'pdf' que no sólo automáticamente baja a la computadora, sino que no expresa de forma clara y amigable los contenidos; (3) Ni los sitios *web* gubernamentales ni los sitios *web* de las organizaciones de la sociedad civil muestran información de lo que se hace y de los resultados, excepto este reporte; (4) Solamente pudieron ser verificados los compromisos que integraron las tecnologías de información y comunicación, los demás difícilmente pudieron ser comprobados y no existe información de ellos; (5) El sitio *web* de la Alianza que pugna por el Gobierno Abierto resulta ser un sitio web cerrado, estructurado, inflexible donde además no existen canales de comunicación y el único botón de contacto manda error.

Informe de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional

Un segundo informe que se encontró en Internet, que no sólo hace extensivas las contradicciones sobre realmente cuales fueron los compromisos de México con el Gobierno Abierto, sino la ausencia de comunicación y colaboración entre actores fue incluido en la ponencia presentada por el Titular de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública en la II Reunión Ministerial y IV de Autoridades Nacionales de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe de noviembre 2012 (Salas, 2012). La valoración del documento permite llegar a los siguientes resultados:

Figura 6. Porcentaje de cumplimiento real de Compromisos de Gobierno Abierto según la Secretaría de la Función Pública



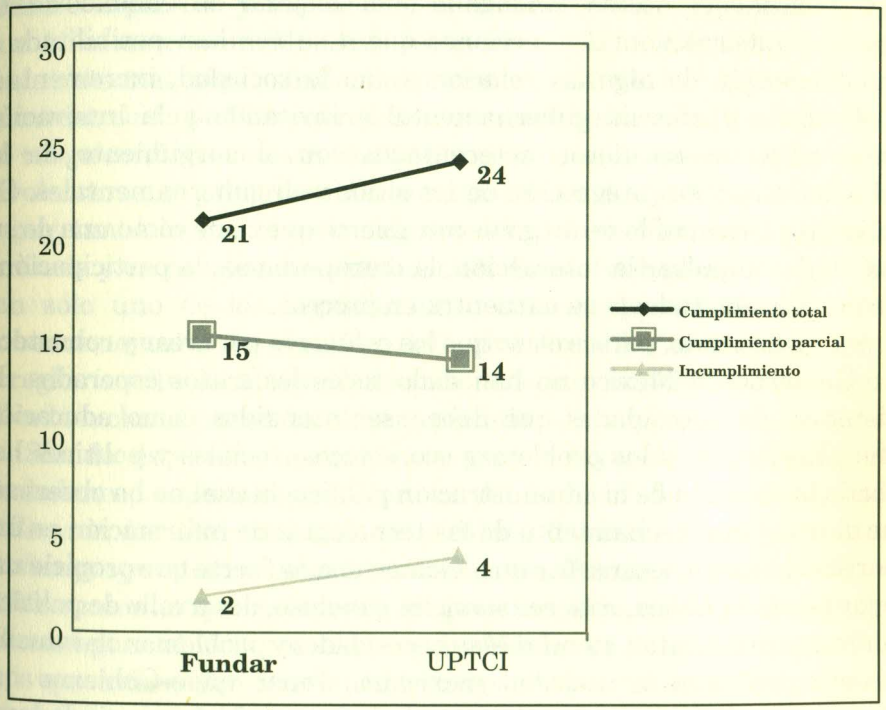
Fuente: Elaboración propia.

En el documento no se señala si los dos planes se concatenaron o si el Ampliado suplió al Original o que pasó, porque se valoran 41 compromisos; en caso de la concatenación, debían haberse valorado 46 compromisos (eliminando los cuatro repetidos en ambos planes). Se informan los resultados generales a partir de once compromisos gubernamentales, nueve de los cuales están cumplidos y dos en proceso; y 30 compromisos de las organizaciones de la sociedad civil, de los cuales 15 fueron cumplidos totalmente, 14 fueron cumplidos parcialmente y dos se encuentran en proceso; entonces existen preguntas ¿el Plan Ampliado se conformaba por 36 compromisos, porqué 30? ¿por qué la suma del total de compromisos de las organizaciones civiles que se reporta es de 31?

En la presentación de los resultados generales se enfatiza que para el cumplimiento de los compromisos de las organizaciones de la sociedad civil, la Secretaría de la Función Pública llevó un seguimiento; no obstante, no existe ninguna explicación sobre las razones de ello, dado que existe un Secretariado Tripartita ni documento alguno donde pueda observarse éste. En total se presenta que 38 compromisos de los 41 tuvieron cumplimiento, destacando el 92% de avance. Aunque en

realidad el cumplimiento debió medirse a partir de la totalidad de compromisos cumplidos, es decir, 23 (24?) compromisos de 41 (42?) que totaliza 58.5%. En la Figura 6 se observan los porcentajes. Si bien los datos difieren en el cumplimiento total señalado, ello obedece al error de totalización del autor del informe. Los datos que presenta este documento difieren de los presentados en el Reporte de la organización civil Fundar. En realidad se desconoce el total de compromisos asumidos por México.

Figura 7. Comparativo de Informes de Resultados



Fuente: Elaboración Propia.

La experiencia vista hasta aquí hace inminente la falta de comunicación y de acuerdos entre las instancias participantes en la Alianza para el Gobierno Abierto, ante la falta de vinculación de los datos, por lo que el trabajo continúa siendo un reto. En la Figura 7 se realizó un gráfico comparativo de resultados que incluye sólo los resultados del

Plan de Acción Ampliado presentados por la Alianza para el Gobierno Abierto y los resultados de la Secretaría de la Función Pública. Como se observa en el gráfico las discrepancias son obvias resaltando la falta de comunicación y de colaboración institucional entre los diferentes actores.

Conclusiones

El uso de tecnologías de información en la administración pública mexicana ha conducido a la necesidad de ampliar la red tecnológica para facilitar el acceso ciudadano y a mejorar la calidad de los servicios gubernamentales, acciones que a su vez han posibilitado la transformación de algunas relaciones con la sociedad, incrementado la eficiencia y eficacia gubernamental e invitando a la innovación. Estos esfuerzos se vieron acrecentados con el surgimiento de las redes sociales y su integración en los sitios web gubernamentales. Sin embargo, el desarrollo de un gobierno abierto que tiene como una de sus finalidades impulsar la interacción, la transparencia, la participación y la colaboración, todavía se encuentra en proceso.

En este sentido, parece claro que los esfuerzos por crear y robustecer el e-Gobierno en México no han dado todos los frutos esperados. La existencia de necesidades que deben ser atendidas como educación, salud, habitación y los problemas económicos, sociales y políticos han robado la atención de la administración pública, la cual no ha observado que el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información es una oportunidad para desarrollar un e-Gobierno más fuerte que propicie una mejor gestión pública, mejores servicios e incluso, desarrollo de políticas públicas que permitan atender esas necesidades y problemas claramente apremiantes para la sociedad mexicana. Tener un e-Gobierno que estimule una comunicación más cercana entre gobierno y ciudadanos para fomentar la participación y la colaboración da lugar a una sociedad más igualitaria y a una democracia más sólida, pero al mismo tiempo permite mejorar las acciones en áreas prioritarias de política pública como educación, salud y seguridad pública, entre otras.

La incorporación de México a la Alianza para el Gobierno Abierto se puede ver como una coyuntura para lograr ese fortalecimiento institucional. Sin embargo, los problemas de competencia entre dependencias, la falta de comunicación y la escasa interoperabilidad han dado lugar a la existencia, en el corto plazo de nueve meses, primero de dos grupos coordinadores y por ende dos planes de acción diversos y segundo, de un enfoque más orientado a la transparencia, dejando de lado la participación y la colaboración, elementos de gobierno abierto que se hicieron más patentes en los resultados, al observarse no sólo la falta de diálogo entre los diversos actores, sino la falta de consensos y de apertura en el propio proceso.

De ahí que la existencia de un gobierno abierto en México todavía no es una realidad tangible. No es observable la transparencia en toda su expresión y mucho menos la colaboración y la participación que lo caracterizan. Mientras la apertura de la información no sea real, mientras siga existiendo preeminencia de los intereses de la administración pública sobre los intereses sociales, mientras la sociedad no tenga confianza en sus instituciones y no se interese en participar e involucrarse, el gobierno abierto no podrá ser desarrollado cabalmente y por tanto la democracia seguirá siendo una democracia cerrada, limitada y en proceso de consolidación. Las tecnologías de información son sólo uno de los ingredientes necesarios para la trasformación gubernamental y la creación del gobierno abierto. Cambios en los arreglos institucionales y organizacionales son también esenciales y sin ellos la lucha se puede considerar perdida.

Siendo ésta una iniciativa de gran relevancia para gobierno y ciudadanos, especialmente por su implicación de apertura, no se utilizaron las herramientas de la *Web 2.0* para realizar consultas o recibir propuestas; no se publicaron los resultados; en ningún sitio *web* gubernamental que promueve el gobierno abierto; el sitio *web* de la Alianza para el Gobierno Abierto en México es de carácter normativo más que informativo, comunicativo o participativo; los sitios *web* de las organizaciones de la sociedad civil participantes -excepto Fundar- no muestran nada relacionado con el gobierno abierto o que invite a los ciudadanos a involucrarse y ser parte de este importantísimo proceso.

En este sentido cabe recalcar la idea expresada en el reporte citado, donde se ve al Gobierno Abierto como "una nueva concepción de la democracia que implica la gestión participativa como eje central de la acción de gobierno en donde las tecnologías de la información juegan un rol trascendental para encontrar mejores soluciones a problemas

públicos cada vez más complejos" (AGA, 2012c). Entonces ¿qué está pasando? Se entiende muy bien la idea de Gobierno Abierto, pero en el momento de poner las ideas a trabajar, se realizan acciones y estrategias que no se relacionan claramente con éste. Las tecnologías de información continúan siendo ocupadas para todo y para nada: la implementación de programas o sistemas o plataformas no se proyecta a la realidad del país donde todavía deben ser entregadas copias de las copias de las copias, donde no existe un Registro Nacional de Ciudadanos, donde no hay un sistema de atención a problemas o quejas, donde no hay interoperabilidad y si graves problemas de navegación entre los diferentes sistemas gubernamentales, tanto desde un punto de vista técnico como en términos de procesos y estructuras administrativas.

Consecuentemente, México se encuentra atado al paradigma del Gobierno 1.0.[16] A través del e-Gobierno se han realizado acciones dirigidas a satisfacer las necesidades del mismo gobierno en un intento por hacerlo más eficaz y eficiente, muchas veces olvidando las necesidades sociales para obtener servicios efectivos, sencillos y rápidos (Millard, 2010; Quintanilla, 2012). Aun y cuando se han realizado algunas acciones dirigidas hacia el Gobierno 2.0, con las cuales se ha dado apertura a cierta información, buscado una mayor transparencia, o incluso prestar algunos servicios electrónicos, esos esfuerzos solamente han ido dirigidos a un componente del gobierno abierto; se han olvidado de la participación y de la colaboración, elementos intrínsecos que garantizan la apertura, que facilitan el intercambio de ideas y que tienen el potencial de fortalecer nuestra democracia. Por tanto, uno de los mayores retos de México para hablar de la existencia de gobierno abierto es buscar los mecanismos que le permitan tener mejor comunicación y participación de y con los ciudadanos; aprovechar sus ideas y ser más democrático. Esto sin duda tiene el potencial de generar mejores soluciones a problemas públicos y beneficiar a la sociedad como un todo.

[16] El Gobierno 1.0 se caracteriza tecnológicamente por contener sitios web en los que se presenta información estática, correo electrónico, SMS, discusiones en línea simples. Las tecnologías de la Información y comunicación en el gobierno han sido aceptadas pero son caras, su adopción se encuentra estancada, ha habido fracasos costosos, el gobierno continua siendo centralizado y es una 'caja negra', las organizaciones y la cultura poco se han modificado desde el surgimiento de las TI (Millard, 2010).

Bibliografía

AGA (2012a), "Plan de Acción Ampliado para el Gobierno Abierto", AGA. Retrieved from http://aga.org.mx/SitePages/GobiernoAbierto1.aspx

AGA (2012b), "Cómo participan?", *Alianza Gobierno Abierto*. Retrieved January 11, 2013, from http://aga.org.mx/SitePages/ComoParticipan.aspx

AGA (2012c), *Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo. México. 14 de diciembre de 2012*, AGA. Retrieved from http://aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx

Alianza Regional (2012), "Saber más IV: Informe Regional sobre acceso a la información Pública y la Alianza para el Gobierno Abierto", FundarMéxico. Retrieved from http://fundar.org.mx/mexico/?cat=334

Bertot, John, McDermott, Patrice and Smith, Ted (2012), "Measurement of Open Government: Metrics and Process", *45th Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, pp. 2491–2499.

Coglianese, Cary (2009), "The Transparency President? The Obama Administration and Open Government", *Governance*, Vol. 22 No. 4.

Diario Oficial de la Federación (2011), *Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federal*. Retrieved from http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011

Gil-Garcia, J.R. (2012), *Enacting electronic government success*, Springer, New York, Vol. 31.

Gil-Garcia, José Ramón, Arellano-Gault, David y Luna-Reyes, Luis (2010), "Gobierno electrónico en México (2000--2006): una visión desde la Nueva Gestión Pública", *11th Annual International Digital Government Research Conference on Public Administration Online: Challenges and Opportunities*, ACM, Puebla, México, pp. 163–172.

Gil-García, José Ramón, Mariscal, Judith y Ramírez, Fernando (2008), "Gobierno Electrónico en México", Telecom/CIDE. Retrieved

from http://www.conectarimporta.org/telecom/wp-content/uploads/2010/06/e_gob_en_mex.pdf

Government 2.0 Taskforces (2009), *Engage. Getting on with Government 2.0*, Cranberra, Au: Government 2.0 Taskforces, p. 136.

Huijboom, Noor and Van den Broek, Tijs (2011), "Open data: an international comparison of strategies", *European Journal of ePractice*, No. 12. Retrieved from http://www.epractice.eu/files/European%20Journal%20epractice%20Volume%2012_4.pdf

Lathrop, Daniel y Ruma, Laurel (2010), *Open government: [collaboration, transparency, and participation in practice]*, Theory in practice, O'Reilly, Beijing ; Cambridge [Mass.], 1st ed.

McDermott, Patrice (2010), "Building Open Government", *Government Information Quarterly*, Vol. 27, pp. 401–413.

Millard, Jeremy (2010), "Government 1.5 – is the bottle half full or half empty?", *Framing Web 2.0 in the Process of Public Sector Innovation: Going Down the Participation Ladder*, Vol. 9 No. 1. Retrieved from http://www.epractice.eu/en/journal/volume/9

Noveck, Beth (2009), *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

Noveck, Beth (2012,June), *Demand a more open-source Government*. Retrieved from http://www.ted.com/talks/beth_noveck_demand_a_more_open_source_government.html

OECD (2006), *Digital Broadband Content: Public Sector Information and Content* (No. DSTI/ICCP/IE(2005)2/Final), OECD, p. 82.

Open Government Partnership (2011), "Open Government Partnership", *Open Government Partnership*. Retrieved December 13, 2012, from http://www.opengovpartnership.org/about

Osimo, David (2008), *Web 2.0 in Government: Why and How?* (No. EUR 23358 EN), European Commission: JRC Scientific and Technical Reports, pp. 1–58.

Pérez, Gabriel y Carabaza, Julieta (2012), "El Sistema Nacional e-México a diez años de distancia: un nuevo discurso con bajos niveles de interacción", *Revista Versión*, No. 30. Retrieved from http://version.xoc.uam.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=85%3Ael-sistema-nacional-e-mexico-a-diez-anos-de-distancia-un-nuevo-discurso-con-bajos-niveles-de-interaccion-1&catid=35%3Aversion-tematica&Itemid=45

Pérez, Haydeé (2012), *"La Alianza para el Gobierno Abierto: compromiso y oportunidad para el Estado mexicano"*, FundarMéxico. Retrieved from http://fundar.org.mx/op/?page_id=727

Purón, Gabriel, Gil-Garcia, José Ramón and Luna-Reyes, Luis (2012), "IT-Enabled Policy Analysis: New Technologies, Sophisticated Analysis and Open Data for Better Government Decisions", *The Proceedings of the 13th Annual International Conference of Digital Government Research*, ACM, Maryland, USA, pp. 97–106.

Quintanilla, G. (2012), *Los sitios web en México y Canadá.: Un estudio comparado a partir de los elementos de e-Gobernanza*, Editorial Académica Española.

Salas, Joel (2012, November 26), "Gobierno abierto y datos abiertos: gobernando con los ciudadanos", RedGealc. Retrieved from http://www.oas.org/es/sap/dgpe/docs/Agenda%20Ministerial%20REDGEALC%20Nov26y27.pdf

Sandoval, Rodrigo, Luna-Reyes, Luis, Rojas-Romero, Yanei, Gil-Garcia, José Ramón and Luna, Dolores (2012), "Open Government 2.0: Citizen Empowerment trough Open Data, Web and Mobile Apps", *6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, ACM, Albany, NY, pp. 30–33.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2002), "Sistema Nacional e-México. Resumen Ejecutivo", Coordinación General del Sistema Nacional e-México. Retrieved from http://www.encuentro.org.mx/recursos/emexico/Resumen%20Ejecutivo%20Sis%7E0013.pdf

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2012), "Agenda Digital.mx", México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Función Pública (2008), *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. Retrieved from http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/pnrctcc-2008-2012.html

Sotelo, Abraham (2001), "Programa Gobierno Electrónico", Presented at the Hacia un Gobierno Digital... 1er. Encuentro de Líderes, Presidencia de la República/ITAM, México. Retrieved from http://cec.itam.mx/docs/congresos/AbrahamSotelo.pdf

Tauberer, Joshua (2012), *Open Government Data*, O'Reilly Media, Kindle. Retrieved from http://opengovdata.io/

United Nations (2012), "United Nations E-Government Survey 2012", *United Nations Public Administration Programme*. Retrieved December 2, 2012, from http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/12report.htm

Villanueva, Ernesto (2005), "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", *Transparencia: Libros, Autores e Ideas*, IFAI/CIDE, México, pp. 57–65.

White House (2007), "Barack Obama: Connecting And Empowering All Americans Through Technology And Innovation. [Presidential Announcement Speech in Springfield, IL 02/10/07]", Obama for America. Retrieved from http://lessig.org/blog/Fact%20Sheet%20Innovation%20and%20Technology%20Plan%20FINAL.pdf

White House (2009), *"Memorandum on Transparency and Open Government"*. Retrieved from http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1777.pdf

Capítulo IV

DUALIDAD TECNOLÓGICA Y PROCESOS DE TRANSICIÓN EN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA

Luis F. Luna-Reyes*
Dolores E. Luna**
Sergio Picazo Vela****
Universidad de las Américas Puebla

* Luis F. Luna-Reyes, Profesor de tiempo completo de la Universidad de las Américas Puebla, Escuela de Negocios y Economía, e.mail, **luisf.luna@udlap.mx**
* Dolores E. Luna, Profesora de tiempo completo de la Universidad de las Américas Puebla, Escuela de Ingeniería, e.mail, **dolorese.luna@udlap.mx**
* Sergio Picazo Vela, Profesor de tiempo completo de la Universidad de las Américas Puebla, Escuela de Negocios y Economía, e.mail, **sergio.picazo@udlap.mx**

Introducción

El objetivo de este capítulo es explorar las interacciones complejas que existen entre el cambio institucional y cambios en el uso de las tecnologías de información por el gobierno, utilizando como caso el portal de Internet de un Estado en México durante el proceso de transición de gobierno. Para el análisis del caso se utilizan estudios de usabilidad antes y después del proceso de transición. Los resultados sugieren que sistemas de información como los portales se constituyen como una estructura que no es fácil de modificar de manera significativa, al menos en el corto plazo, por los actores de gobierno. Así, el caso se constituye en una instancia interesante del fenómeno de dualidad tecnológica, en el que factores organizacionales e institucionales determinan las posibilidades de desarrollo de tecnología, pero la tecnología a su vez se convierte en una restricción para el desarrollo de actividad organizacional durante el proceso de transición.

De este modo, el capítulo está organizado en seis secciones incluyendo esta introducción. La siguiente sección describe los antecedentes de este estudio. La tercera sección incluye una revisión de la literatura relevante al capítulo. La cuarta sección constituye una descripción de los métodos de investigación. La quinta sección contiene un resumen de los resultados del estudio, y la última sección contiene una discusión de los resultados y conclusiones del estudio.

Antecedentes

Toda tecnología implica un proceso de transformación y cambio. Las Tecnologías de la Información (TI) no son la excepción, y su uso extendido ha motivado que nos refiramos a nosotros mismos como la "sociedad de la información" (Karvalics 2007), sugiriendo que el cambio tecnológico tiene un impacto sobre la organización social. Si bien existe un acuerdo general en que las tecnologías de la información están asociadas con procesos de transformación y cambio, no tenemos un común acuerdo en cuanto a la forma en la que este cambio sucede. Esto es, existen investigadores y profesionales que consideran que la introducción de las tecnologías en las organizaciones modifica las estructuras organizacionales y crea un impacto en variables como la productividad (el primer

ejemplo de este *determinismo tecnológico* es el artículo clásico de Leavitt & Whisler 1958). Por otro lado, existen expertos que argumentan que las TI son el resultado de acciones organizacionales, ya sea como respuesta al monitoreo de su contexto en forma de acciones estratégicas (Eden et al., 2009), o como interpretaciones colectivas del uso y objetivos de las TI (Mumford 2000; Mumford 2004; Suchman 2002). Esta segunda perspectiva, conocida también como *determinismo social,* argumenta que las características y funcionalidades de las TI son más bien resultado de las acciones organizacionales.

Otros investigadores han propuesto formas de reconciliar estas dos perspectivas. Estos esfuerzos incluyen por ejemplo el trabajo de Orlikowski (1992), el de DeSanctis y Poole (1994), o el de Fountain (2001). Desde esta perspectiva, las características tecnológicas y organizacionales co-evolucionan, afectándose mutuamente a lo largo del tiempo. Esto es, las organizaciones interpretan y construyen aplicaciones de tecnologías de información, que a su vez limitan o incrementan las capacidades organizacionales para actuar.

Desde el 2005, un grupo de investigadores ha venido observando el desempeño y funcionalidad de los portales de gobierno estatal en México (Luna-Reyes et al. 2011; Sandoval Almazán et al. 2012). Cada año, un panel de expertos evalúa los 32 portales de los estados y el Distrito Federal, reportando los niveles de funcionalidad de los mismos. El instrumento de medición usado ha sido desarrollado utilizando el enfoque evolutivo de gobierno electrónico (Layne & Lee 2001). Desde esta perspectiva se considera que los portales de gobierno electrónico van cambiando y adquiriendo nuevas funcionalidades pasando por distintas etapas de madurez. Las distintas etapas o componentes utilizados por nuestro grupo de trabajo son información, interacción, transacción, integración y participación. Aunque estas mediciones muestran diferencias entre los portales de los estados, no ayudan a identificar los factores clave que determinan el éxito de los portales de gobierno estatal.

En un esfuerzo por identificar estas variables clave, Luna-Reyes y sus colegas (2009) realizaron estudio exploratorio y un modelo conceptual que representa tanto los efectos directos como los efectos indirectos de un conjunto de variables independientes y su influencia en el éxito de los portales. Las variables independientes que se proponen pueden agruparse en: variables relacionadas con procesos y estructuras

organizacionales, variables que representan arreglos institucionales y variables que miden factores contextuales. Los resultados de este estudio sugieren que el grado de desarrollo de los portales está influido por la demanda ciudadana, los recursos económicos dedicados al proyecto, la estructura y los procesos organizacionales y los arreglos institucionales.

De acuerdo al estudio, uno de los arreglos institucionales que es determinante en los niveles de funcionalidad del portal de gobierno en cada estado es el proceso de sucesión del gobernador (Luna-Reyes et al. 2009). Esto es, el cambio de gobernadores no sólo tiene un impacto en el diseño, sino también en los servicios informativos y transaccionales ofrecidos en el portal. De hecho, los procesos de transición en el gobierno están caracterizados por turbulencias políticas e inestabilidad. Los actores políticos reconocen como normales cambios importantes en la estrategia y política pública durante estos procesos de transición (Wu & Zhang 2007), apoyando la hipótesis del determinismo social.

Revisión de literatura

En esta sección del capítulo se incluye una revisión de la literatura relevante al caso. Iniciaremos con una descripción del concepto de usabilidad de los portales, y continuaremos con una breve descripción de una visión unificada de la tecnología y la organización que guía nuestra exploración de las interacciones entre aspectos organizacionales y desarrollo de tecnologías en el gobierno; en particular en los portales de Internet de los gobiernos estatales en México. Esta visión puede clasificarse como una de las "perspectivas de ensamble" de las tecnologías de información en las organizaciones (Orlikowski & Iacono 2001).

Usabilidad de portales

Las tecnologías de información (TI) han transformado las actividades del gobierno desde los años 50 y 60, cuando la introducción de las computadoras *mainframe* cambiaron el procesamiento de la nómina y los impuestos (Andersen & Dawes 1991). La introducción del Internet en los 90 promovió nuevos cambios y transformaciones en el trabajo del gobierno, cambiando de un enfoque interno en el uso de tecnología a un enfoque externo, orientado a la interacción con los ciudadanos.

Los portales Web han sido un componente fundamental en este proceso (Luna-Reyes et al. 2009; Gant & Gant 2002). En términos generales, un portal de gobierno es una "entrada integrada a un sitio web de gobierno estatal que provee a los elementos externos y al personal interno del gobierno un único punto de contacto para acceso en línea a la información y a los recursos del estado" (Gant et al. 2002:11). Los portales de gobierno tienen el potencial de llegar a ser el único punto de acceso para la información y los servicios del gobierno.

Para lograr este objetivo es indispensable que los desarrolladores de los portales estén continuamente en contacto con los usuarios del portal, quienes de acuerdo a enfoques de desarrollo como el desarrollo enfocado en el usuario (UCD por sus siglas en inglés), deben estar en el centro del proceso de desarrollo (Rubin 1994). Los enfoques centrados en el usuario involucran el uso de herramientas y métodos para ayudar a los desarrolladores a estar en contacto con los usuarios y para mejorar de forma incremental el portal web, estas herramientas y métodos usualmente toman la forma de pruebas de usabilidad. Existen formas alternas de involucrar al usuario, una de ellas, utilizada en este trabajo, involucra la interacción de los usuarios con el sistema de información –en este caso el portal— en el desarrollo de tareas, y realizando mediciones de los principales indicadores de usabilidad del sistema de información. Algunos de los indicadores típicos de la usabilidad del sistema son el porcentaje de éxito en la realización de tareas o el tiempo que lleva al usuario realizarlas (González Martínez et al. 2011). Estos indicadores están relacionados estrechamente con las definiciones de usabilidad del sistema, que se describen a continuación.

La organización Internacional de estándares (ISO 9241-11) define usabilidad como el grado en el que un producto –en este caso un sistema de información como un portal de Internet– puede ser usado por un grupo específico de usuarios. Las pruebas de usabilidad ayudan a evaluar productos o sistemas. Es común que antes de liberar un producto o un sistema para uso del público en general, se efectúen pruebas de usabilidad que permitirán obtener retroalimentación o resolver problemas potenciales. Este grado de usabilidad se observa a través de tres indicadores principales: la efectividad, la eficiencia y la satisfacción de los usuarios (Goodwin 1987). La efectividad se refiere a las facilidades que tiene el usuario en el sistema o producto para lograr sus metas, o

las tareas que quiere realizar. En el caso de los portales de gobierno, por ejemplo, la efectividad consiste en el hecho de que los ciudadanos logren obtener el teléfono del funcionario que están buscando, que obtengan la información para realizar el trámite que les interesa, o que logren completar el pago de los impuestos que el portal facilita. La eficiencia de los sistemas, en el contexto de la usabilidad, se relaciona principalmente con que los usuarios logren sus metas utilizando el mínimo esfuerzo posible. Así, el portal no es eficiente si el ciudadano requiere demasiado tiempo o recursos de cómputo para obtener la información deseada u obtener los servicios deseados por parte del gobierno. Finalmente, la satisfacción de los usuarios se refiere a la percepción subjetiva del ciudadano en su interacción con el portal. Esta percepción subjetiva se mide normalmente utilizando escalas de satisfacción que se aplican al usuario una vez que ha realizado algunas tareas dentro del sistema.

El concepto de funcionalidad se encuentra relacionado con el concepto de usabilidad. La medición que nuestro grupo realiza cada año, por ejemplo, es una medición del nivel de funcionalidad. Concretamente, la funcionalidad se refiere a las tareas que pueden ser completadas a través de un sistema. Sin embargo, la manera en las que tales tareas son implementadas tiene un impacto en la usabilidad (Goodwin 1987). Ambas, funcionalidad y usabilidad, son productos de las interacciones entre las características tecnológicas, organizacionales e institucionales. Así, en la siguiente sección presentamos una visión unificada de la interacción entre estas variables.

Visión unificada de la tecnología y la organización

Como comentamos en los antecedentes de este capítulo, la relación entre tecnologías de información y las estructuras sociales ha sido ampliamente estudiada. Existen tres vistas principales de esta relación: determinismo tecnológico, determinismo social y una visión unificada (Doherty et al. 2006; Orlikowski & Iacono 2001; Orlikowski 2000; Orlikowski 1992; Fountain 2001; Luna-Reyes et al. 2005; Gil-García 2012).

En el determinismo tecnológico, la tecnología es una herramienta poderosa que afecta las estructuras sociales (Leavitt & Whisler 1958; Orlikowski 1992; Fountain 2001). Esta herramienta puede ser usada

en diferentes empresas y organizaciones y su implementación en una organización resulta en diversos cambios tales como reducción de trabajos, nuevas descripciones de puestos, nuevas responsabilidades para los usuarios, y mejoras en la productividad. Desde este punto de vista, la tecnología es el actor principal, y también el principal promotor del cambio.

Esta visión aplicada a los portales de internet de los gobiernos de los estados se reflejaría en nuevas formas de interacción y cambios en las formas de trabajo o las estructuras organizacionales impulsadas por las tecnologías de información. Por ejemplo, el sistema Infomex —que se utiliza para dar respuesta a solicitudes de información pública por parte de los ciudadanos— ha tenido un impacto en las formas de coordinación entre distintas agencias de gobierno a través de unidades de enlace, y creado nuevas formas de interacción con los ciudadanos a través de los portales de Internet (el sistema para el caso del gobierno del estado de Puebla se encuentra en http://infomex.puebla.gob.mx/gobiernoestatal/). De hecho, el sistema fue creado inicialmente para dar respuesta a solicitudes de información a nivel federal, así que su adopción a nivel estatal marca una forma más en la que la tecnología está modificando las relaciones entre diferentes órdenes de gobierno.

Por otro lado, y desde el punto de vista del determinismo social, los grupos sociales le asignan el significado a la tecnología, ellos deciden cómo usar la tecnología, ya sea con base en sus necesidades o bien, con base en cambios estratégicos que responden a cambios en el entorno (Eden et al. 2009; Luna-Reyes et al. 2009; Gil-García 2012). De este modo, una tecnología específica puede ser usada en diferentes formas en las organizaciones, o como se ha llamado por algunos autores, la tecnología es susceptible de ser promulgada de distintas formas por diversas organizaciones (Fountain 2001). Desde esta perspectiva, las características "objetivas" de la tecnología son filtradas por las características de la organización, los arreglos institucionales y el contexto para dar como resultado una promulgación específica de la tecnología. Bajo este contexto una tecnología que pudiera ser muy innovadora y sofisticada no sería exitosa en ciertas organizaciones si no es bien acogida por los grupos sociales. El liderazgo y la administración del cambio se vuelven factores clave en toda implementación tecnológica desde este punto de vista.

Considerando los portales de gobierno estatal como un ejemplo, el Internet y la WWW podrían ser consideradas como un conjunto de tecnologías "objetivas" que podrían ser incorporadas en los portales de Internet: videos, animaciones, información interactiva, formatos, etc. Cada uno de los gobiernos estatales, "selecciona" algunas de estas características para dar como resultado una instancia distinta. En este sentido, cada portal y sus funcionalidades son un resultado de la situación organizacional, contextual e institucional de cada estado. Específicamente, las leyes de transparencia (un elemento institucional) han tenido un impacto en la cantidad y la forma de presentar información en los portales estatales. Cada gobierno estatal decide cuál es la información y los servicios que desea colocar en su portal, cómo estará organizada, y qué tecnología se utilizará para hacer estos contenidos disponibles. Así, algunos estados deciden utilizar el lenguaje de programación Java para el desarrollo de sus aplicaciones interactivas, mientras que otros deciden utilizar .Net o PHP. Más aún, y como se sugiere por nuestras observaciones iniciales, el cambio de gobierno tendría un impacto en el diseño del portal, ya que involucra cambios importantes en el liderazgo y metas a nivel estatal.

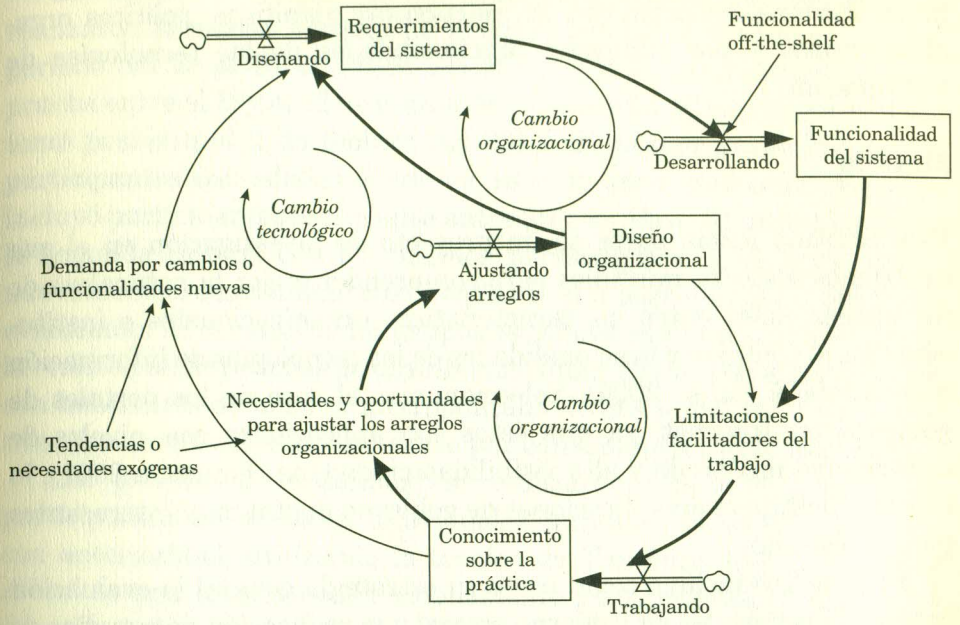
Finalmente, en la vista unificada, se propone la existencia de una interacción en ambos sentidos, entre la tecnología y las estructuras sociales. La tecnología no son solamente los artefacto físicos sino todos los elementos que se requieren para aplicar la tecnología a la actividad socio-económica (Orlikowski & Iacono 2001). Estos autores identificaron cuatro diferentes variantes de la vista unificada o de ensamble: proyectos de desarrollo, red de producción, sistema integrado, y estructura. Todas ésta variantes se enfocan en las interacciones entre las personas y la tecnología. Esto es, en la vista unificada, la implementación de una tecnología puede resultar en cambios en las estructuras sociales pero también los cambios en las estructuras sociales y las normas de la organización pueden resultar en cambios en la tecnología (Orlikowski 1992; Luna-Reyes et al. 2005; DeSanctis & Poole 1994). En la literatura se pueden encontrar diversas teorías y marcos de referencia que guían investigaciones en las tres diferentes vistas explicadas. En el caso de la vista unificada algunas de las teorías incluyen: la teoría de la estructuración adaptativa, informática social, el modelo de la estructuración de la tecnología, la conceptualización

de sistemas socio-técnicos y el marco de referencia de la promulgación tecnológica (Gil-García 2012).

Los enfoques institucionales constituyen una alternativa útil para la comprensión de fenómenos de cambio organizacional. Más aún, estos enfoques han sido utilizados en una diversidad de áreas del conocimiento como la economía, la sociología, la teoría organizacional la ciencia política y las tecnologías de información (Hassan & Gil-García 2008). Uno de los principios fundamentales del enfoque institucional es lo que Giddens (1984) caracterizó como la dualidad de la estructura, que consiste en el hecho de que las estructuras institucionales establecen límites y dan forma a la acción humana, pero son a su vez reproducidas, cambiadas y afectadas por la actividad humana y organizacional (Luna-Reyes et al. 2009). Orlikowski (1992) argumenta adicionalmente que las tecnologías de la información tienen la capacidad de constituirse en estructuras en sí mismas, estableciendo límites a la actividad humana y modificando algunas características organizacionales. No obstante, la actividad humana y las mismas estructuras de la organización modifican a su vez las características de la tecnología.

Siguiendo esta visión unificada, Luna-Reyes y sus colegas (2005) proponen un marco de referencia en base a acumulaciones y ciclos de retroalimentación que puede ser utilizado como guía para comprender las interacciones entre la tecnología y las estructuras sociales (Figura 1). El marco de referencia fue desarrollado para analizar la evolución de sistemas de información. De acuerdo al modelo, las estructuras sociales y técnicas interactúan de manera recursiva a lo largo de una trayectoria caótica. La Figura 1 muestra que en el desarrollo de sistemas, los requerimientos del sistema son el resultado de los conocimientos que los participantes en una organización tienen sobre las formas de realizar el trabajo. Estos requerimientos, a su vez se transforman en funcionalidades en los sistemas de información. Finalmente, la creación de sistemas de información limita o facilita nuevas formas de desarrollar el trabajo, lo que modifica el conocimiento organizacional sobre la forma en la que se realiza el trabajo, cerrando un ciclo de retroalimentación en el que las tecnologías afectan la forma de trabajar, y el conocimiento desarrollado en la práctica afecta las características de los sistemas.

Figura 1. Marco de retroalimentación para explicar las interacciones recursivas entre la práctica, la organización, los requisitos y la funcionalidad



(Adaptado de Luna-Reyes et al. 2005: 101).

De manera similar, la acumulación de conocimiento acerca de la práctica tiene un impacto en el diseño organizacional, que a su vez influencia la forma en la que se puede realizar el trabajo, modificando nuevamente el conocimiento sobre la práctica. Estas interacciones forman un segundo ciclo de retroalimentación de cambio organizacional. Finalmente, el marco contiene un tercer ciclo de retroalimentación (marcado con líneas gruesas) que involucra el cambio tecnológico y sus impactos en la estructura organizacional a través del cambio de las prácticas (Luna-Reyes et al. 2005). En las secciones finales de este capítulo comentaremos un poco más sobre las relaciones entre el marco aquí presentado y el caso del portal del Gobierno del Estado de Puebla durante el proceso de transición del 2011.

En este modelo, los rectángulos representan diferentes tipos de estructuras, y las válvulas (Diseñando, Trabajando, etc.) representan actividades de los actores dentro de la organización. El modelo es consis-

tente con los enfoques unificados e institucionales, ya que estas estructuras limitan o facilitan la actividad de los actores organizacionales que, a su vez, sirve para construir poco a poco las distintas estructuras dentro de la organización como son las estructuras cognitivas, políticas organizacionales, y por supuesto, funcionalidades de las tecnologías de información.

Método

Este capítulo forma parte de un proyecto de investigación en el que utilizamos métodos múltiples para comprender mejor la naturaleza de las interacciones entre las características organizacionales e institucionales, el contexto y funcionalidades de las tecnologías de información (Gil-García & Pardo 2006). Seleccionamos el caso de los portales de gobierno en Internet, ya que éstos son aplicaciones con niveles de complejidad moderada y alta visibilidad ciudadana (Fountain 2001), lo que los constituye en aplicaciones de gobierno digital muy interesantes para su estudio.

El proyecto incluye como parte su estrategia general la evaluación anual de los portales de gobierno estatal y la realización de estudios de caso. La selección de los casos se realiza con base en los resultados de las evaluaciones y de otros factores contextuales que los constituyen como ejemplos ricos teóricamente hablando (Yin 1994).

Este capítulo reporta resultados específicos al proceso de transición de gobernadores que se llevó a cabo en el año 2011 en el Estado de Puebla. El caso de este estado fue seleccionado dado que el portal había mejorado significativamente su funcionalidad y su posición en el *ranking* durante el período 2008-2010, y se encontraba cerca del proceso de transición, ofreciendo una oportunidad para entender si los cambios a nivel organizacional e institucional cambiarían de forma importante el portal. El método de pruebas de usabilidad fue elegido como el principal para observar los cambios en el portal. Se pensó que el método podría ser un enfoque complementario a la valoración de expertos que se realiza año con año, ya que provee el punto de vista de los usuarios. Adicionalmente, se entrevistó a los principales actores en el proceso de transición. El método de observación considera el proceso de transición

como un tratamiento en un experimento, realizando observaciones antes y después del proceso.

En términos del estudio de usabilidad, dos grupos de usuarios realizaron la misma prueba. La primera prueba se realizó durante el período del 18 al 31 de enero del 2011, y el segundo grupo tomó la prueba entre el 1º y el 13 de marzo del mismo año. El nuevo gobernador tomó posesión el 2 de febrero del 2011. El primer grupo incluyó 10 participantes con edades entre los 18 y 35 años, y el segundo grupo incluyó participantes con edades entre 36 y 60 años. Se intentó realizar la segunda prueba con los mismos participantes, y se logró reunir nuevamente a cinco miembros de cada uno de los grupos para la segunda evaluación. El tamaño de los grupos es consistente con las prácticas de la realización de pruebas de usabilidad (Rubin 1994). Todos los usuarios son habitantes de la zona metropolitana de la Ciudad de Puebla, y se seleccionaron utilizando muestreo por conveniencia (Bernard 1999).

Las pruebas de usabilidad se realizaron con cada uno de los participantes en sesiones individuales durante las fechas indicadas con anterioridad, utilizando la técnica de *Thinking Aloud*. *Thinking Aloud* es una técnica usada ampliamente para pruebas de usabilidad de sitios web y otras tipos de software. En esta técnica se le pide a un conjunto de usuarios potenciales que completen diversas tareas en el sitio web y que vayan explicando su experiencia mientras realizan tales tareas (van Velsen et al. 2011; Van Den Haak et al. 2003). Todas las sesiones tuvieron lugar en un laboratorio de la Universidad de las Américas Puebla. Las sesiones se videograbaron, y se registraron en la computadora utilizando software especializado para capturar la interacción Humano-computadora (Morae from Techsmith). La prueba de usabilidad consistió en 22 tareas agrupadas en 5 categorías: (1) tareas de búsqueda de información, (2) tareas de realización de servicios ciudadanos, (3) tareas en el área de negocios y turismo, (4) tareas de participación ciudadana, y (5) tareas de transparencia. El diseño de las tareas se realizó con base a clasificaciones de servicios de gobierno que existen en la literatura (Gil-García & Luna-Reyes 2008), y a experiencias de estudios de usabilidad en el estado de Nuevo León realizados en el 2008 por la empresa Usaria (ver http://www.usaria.mx/trabajos/pruebas-de-usabilidad-y-grupos-de-enfoque).

Resultados

En este apartado del capítulo incluimos los principales resultados del estudio. Los cuales se encuentran divididos en tres secciones principales. Iniciamos describiendo brevemente algunos antecedentes importantes del desarrollo del portal gubernamental del Estado de Puebla. Posteriormente, describimos los resultados de los estudios de usabilidad que realizamos antes y después del cambio de gobierno, y continuamos mostrando algunas imágenes del portal antes y después del proceso, así como comentarios que surgieron durante las entrevistas con los actores clave del proceso de transición.

El Portal del Gobierno del Estado de Puebla

El portal del gobierno del Estado de Puebla fue desarrollado por primera vez en el año 2000 por la compañía Gedas, como parte de un contrato del Gobierno del Estado (Luna-Reyes & Gil-García 2013). En sus inicios, el portal contenía solamente información básica sobre algunas de las secretarías del estado. El portal ha cambiado en su diseño varias veces desde sus inicios en el año 2000, aunque los cambios se hicieron más frecuentes en los últimos años.

Durante los primeros años de vida del portal, las decisiones sobre contenido y diseño se tomaban principalmente por el área encargada de su desarrollo. A partir del 2006, el área a cargo del portal tomaba estas decisiones en colaboración con el área de Comunicación Social de la oficina del Gobernador (Luna-Reyes & Gil-García 2013). A partir del mismo 2006, el área de desarrollo del portal estatal empezó a desarrollar una red de contactos en cada una de las secretarías del estado para coordinarse en términos de contenidos y funcionalidades a incluir en el sitio de cada dependencia (Méndez Aceves et al. 2010). Dada la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla en el año 2004, las áreas de transparencia de las diferentes dependencias estatales juegan un papel clave en la selección y preparación de información para ser publicada en el portal.

En términos de la tecnología utilizada para su desarrollo, también es posible identificar cambios en el portal a través del tiempo. La primera

versión del portal fue desarrollada utilizando un editor de páginas web individuales (*Fireworks*), que fue sustituido posteriormente por un administrador de contenido[17] desarrollado por el área de TI del gobierno del estado (Méndez Aceves et al. 2010). Con el crecimiento en contenidos y funcionalidad del portal, se decidió adoptar un administrador de contenido de fuente abierta, que respondía mejor a las necesidades de actualización y administración del portal.

Durante el periodo 2005-2011, el área a cargo del desarrollo del portal tuvo mayor libertad para el diseño y la actualización de la página. Durante el año 2009 se realizó un esfuerzo de coordinación que dio como resultado que todas las secretarías usaran interfaces gráficas que compartían la misma imagen (Luna-Reyes & Gil-García 2013). Fue hasta este año que todos los contenidos fueron migrados a un servidor único, coordinando procesos de desarrollo, diseño y creación de contenidos que mejoraron el portal y su funcionalidad de manera importante hasta el año 2011, justo antes del periodo de transición de gobernadores.

Proceso de transición

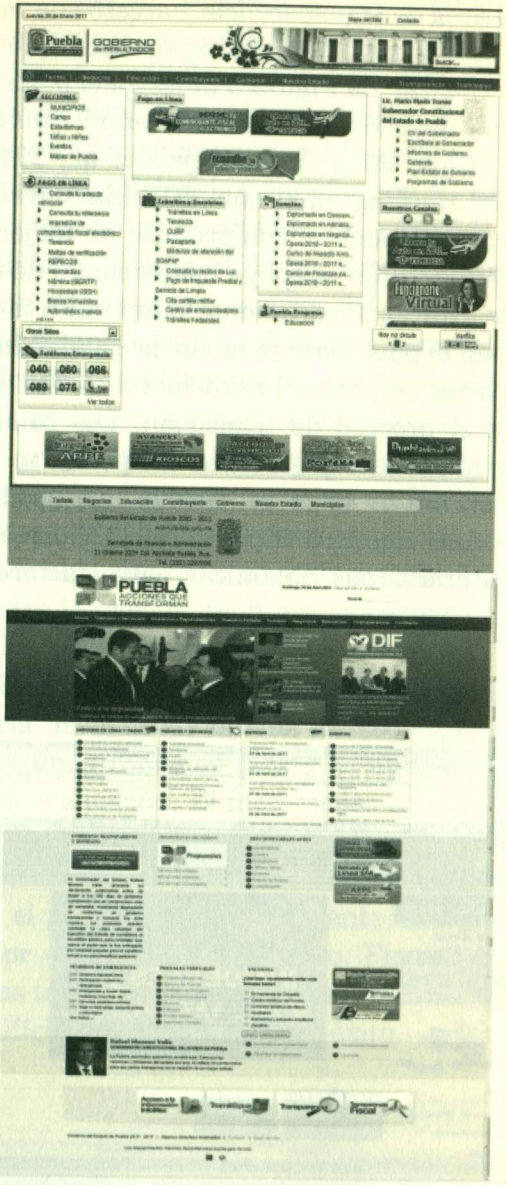
Como resultado de estos desarrollos, el equipo a cargo del portal del Gobierno del Estado de Puebla había logrado incrementar la posición en el *ranking* anual hasta llegar hasta la segunda posición en el año 2010 (Sandoval Almazán et al. 2010). Esta mejora se explica, al menos parcialmente, por la continuidad del equipo de trabajo en el tiempo. Por ejemplo, el responsable del portal había estado involucrado en su desarrollo al menos por los últimos 10 años. Como resultado de esta continuidad, fue posible consolidar el desarrollo del portal en términos de procesos, creación de redes de colaboración y tecnología como se describió en la sección anterior. No obstante, y por razones personales y profesionales, el equipo de trabajo que se había hecho cargo del portal

[17] Los administradores de contenidos son plataformas de software que facilitan la administración de contenidos de portales de Internet, facilitando la separación de las tareas de diseño (normalmente en el área de TI) de las tareas de creación y actualización de contenidos (normalmente en otras áreas funcionales). Cuando se utilizaban programas de edición como *Fireworks*, el área de TI se convertía en un intermediario obligado para la publicación de cualquier contenido en el portal organizacional. Con el administrador de contenido es posible distribuir el trabajo de creación y actualización de contenido, manteniendo el diseño de forma centralizada.

se desintegró durante el proceso de transición. Adicionalmente, y quizá parcialmente por el impacto que se había logrado con el portal a nivel político, el gobernador electo buscó incorporarlo de una forma más integral en su estrategia de gobierno. De hecho, el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 es el primer plan estratégico en el Estado de Puebla que incluyó al portal de gobierno como parte de una de las líneas estratégicas de desarrollo en el Estado.

La expectativa de cambio en la transición fue muy elevada, y se contrataron para el proceso consultores calificados que dieran apoyo en el rediseño del portal. Dadas las limitaciones de tiempo en el proceso de transición, y la complejidad del portal mismo, los actores que participaron reconocen que el principal cambio que se dio es fundamentalmente de diseño, la estructura de contenidos y funcionalidades se vuelve tan compleja, que resultó muy difícil lograr el cambio que se esperaba en tan corto periodo de tiempo. Como uno de ellos comentó "tú quieres hacer un cambio importante, y trabajamos en el rediseño del portal... contratamos consultores... Sin embargo, cuando tratamos de llevar a cabo los planes, te das cuenta que la dimensión del trabajo propuesto es demasiado para el tiempo con el que cuentas y sólo logras hacer un cambio de colores". La Figura 2 muestra un comparativo del portal antes y después de la transición. En las imágenes se puede observar el paralelismo en el diseño y la forma en la que el principal cambio que se da es solamente en el diseño visual del portal. Es importante resaltar que la dificultad en el cambio es explicada de manera importante por la complejidad en la estructura del portal, y no por las capacidades o interés de los actores involucrados en el proceso.

Figura 2. Comparativo del Portal Estatal antes y después del proceso de transición.



Posterior al proceso de transición, el grupo consultor encargado del cambio en el portal entregó a un nuevo equipo de trabajo el desarrollo del mismo. Este nuevo equipo ha tenido que iniciar de nuevo la

construcción de vínculos con otras áreas y la reconceptualización del portal y el papel que juega dentro del plan de desarrollo estatal. El equipo a cargo del área de transparencia y acceso a la información juega un papel clave en este proceso, dada la importancia que les asigna la Ley de Transparencia Estatal. La Figura 3 muestra el portal en su situación actual. Este portal, después de una caída en el *ranking* nacional del lugar 2 al 17 en el año 2011 (Luna-Reyes et al., 2011), ha vuelto al lugar número 7 del *ranking* en el año 2012 (Sandoval Almazán et al., 2012). El equipo actual tiene el compromiso de mejora continua y de aprendizaje que, aunado con el apoyo institucional de formar parte del plan de desarrollo estatal, seguramente mantendrá a este portal como uno de los líderes en el país. De este modo, la estructura de información y servicios del portal imponen limitaciones en los objetivos que se plantean durante el proceso de transición. Los cambios de carácter sustantivo en los contenidos y servicios del portal se realizan por ello de manera más lenta a lo largo del tiempo. En la última sección del capítulo compartimos algunos comentarios finales relacionados con este caso y las interacciones dinámicas entre factores tecnológicos y organizacionales.

Figura 3. Portal del Gobierno del Estado de Puebla en su forma actual (2012).

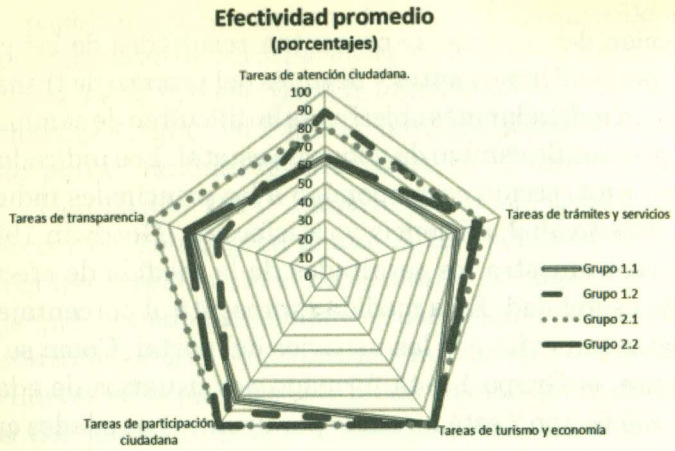


Estudios de usabilidad

En esta sección del capítulo se presentan resultados de las pruebas de usabilidad que realizamos antes y después del proceso de transición, que constituyen un indicador más objetivo de la dificultad de cambiar el portal durante el proceso de cambio de gobierno estatal. Los indicadores que se muestran en esta sección corresponden a los principales indicadores de usabilidad: Efectividad, eficiencia y satisfacción (Goodwin 1987).

La Figura 4 muestra los resultados de la medida de efectividad de la prueba de usabilidad. Esta medida representa el porcentaje de tareas desempeñadas con éxito por los usuarios del portal. Como se mencionó anteriormente, el Grupo 1 está formado por usuarios de edades entre 18-35 años y el Grupo 2 está formado por usuarios de edades entre 36-60 años. En la figura se denota a estos grupos como 1.1 y 1.2 en la primera observación. Los grupos 2.1 y 2.2 corresponden a los mismos grupos en la segunda observación. Como se muestra en la figura, ambos grupos pudieron completar con éxito más tareas en la nueva versión del portal, que mantiene la misma jerarquía de información con un nuevo diseño gráfico que muestra la imagen del nuevo gobernador. Este resultado es consistente con los datos cualitativos, pero contrario a lo que sugerían nuestras observaciones preliminares, que indicaban que el cambio de gobernador podría llevar a un cambio radical en el diseño del portal, lo que haría la segunda ronda de tareas, al menos igual de complicada que en la primera evaluación. El incremento en el porcentaje de tareas completadas es el resultado de un proceso de aprendizaje al interactuar con la misma estructura de información. También podemos observar en la figura que el grupo formado por gente más joven se desempeñó ligeramente mejor que el segundo grupo. Finalmente, es importante mencionar que las tareas relacionadas con información y transparencia fueron las más difíciles de completar con éxito.

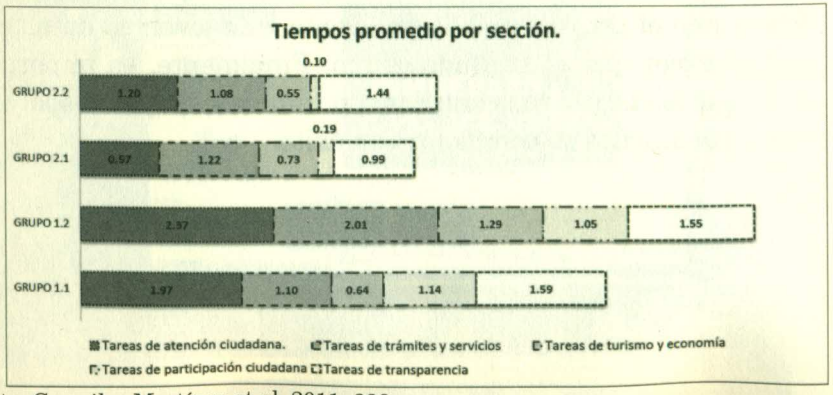
Figura 4. Porcentaje de tareas completadas en cada categoría



Fuente: González Martínez et al. 2011: 328

La Figura 5, por su parte, muestra los resultados de la medida de eficiencia de la prueba de usabilidad. Esta medida consiste en el tiempo promedio que les tomó a los usuarios completar o abandonar una tarea. Otra vez, todos los usuarios pudieron desempeñar las tareas de manera más eficiente en la nueva versión del portal, aunque también, las tareas de información y transparencia fueron las que tomaron más tiempo para completarse. Como también puede observarse en la figura, la reducción de tiempos es considerable.

Figura 5. Tiempo promedio para completar tareas en cada sección



Fuente: González Martínez et al. 2011: 328

Por otro lado, el Cuadro 1 muestra las medidas de satisfacción para los dos grupos en ambas observaciones. Una vez más, se observa una ligera mejora en los promedios de ambos grupos en la segunda observación.

Como hemos comentado, los resultados de las pruebas de usabilidad contradicen nuestras observaciones y pruebas exploratorias previas. Con el propósito de poder interpretar mejor estos resultados, y así poder llegar a una mejor explicación de las interacciones entre tecnologías y factores institucionales, en la siguiente sección reportamos algunos resultados adicionales de la observación directa de los cambios en el portal, así como comentarios realizados por los principales actores en el proceso de transición.

Cuadro 1. Satisfacción de los Usuarios en las dos observaciones

	Observación 1		Observación 2	
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 2
Utilidad de la información	2.9	2.6	3.2	3.2
Facilidad para encontrar contenido.	2.3	2.4	2.6	2.6
Necesidad de capacitación.	2.5	3.6	3	3
Usaría el portal con frecuencia.	2.6	3.3	3.2	3.6
Términos fáciles de entender.	2.4	2.7	2.6	3.2
Fácil navegación.	2.5	2.9	2.6	3

Fuente: González Martínez et al. 2011: 328

Comentarios finales y conclusiones

El portal del gobierno del Estado de Puebla constituye un ejemplo que ilustra la relación que existe entre las tecnologías de información y los factores institucionales y organizacionales como un proceso recursivo o de dualidad tecnológica (Orlikowski, 1992; Luna-Reyes et al., 2005). Algunos ejemplos concretos que ilustran estas relaciones se detallan a continuación.

En el caso de la forma en la que la tecnología es el resultado de las actividades y los arreglos organizacionales, el caso nos muestra que el contar con un equipo de forma continua facilita el desarrollo paulatino del portal como resultado de un proceso de aprendizaje. El equipo de trabajo desarrolla, como parte de este proceso, prácticas estandarizadas que le permiten desarrollar su trabajo de forma más efectiva. Este proceso

paulatino genera mejoras graduales en los sistemas de información. En el caso del portal, estas mejoras graduales se reflejan en la cantidad y tipos de información que se presentan en el portal, y también en las posibilidades para desarrollar transacciones o consultas de información más sofisticadas.

Por otro lado, cambios en la estructura de gobierno, generan nuevos requerimientos y nuevas funcionalidades en el portal. Un ejemplo claro de estos impactos podría ser la separación de una Secretaría en dos áreas distintas, la creación de un nuevo instituto, o la desaparición de alguna dependencia. Todas estas modificaciones, requerirían el ajuste de los contenidos y la estructura de información en el portal. El cambio de gobernador, es claramente un ejemplo en el que el cambio institucional genera presiones de cambios en la tecnología. De hecho, el equipo de transición, apoyado por un equipo de consultores, trabajó en el desarrollo de estos requerimientos y un plan para llevarlos a cabo. El personal del área de transparencia juega un papel importante en el proceso de rediseño, dada la relevancia que tiene su actividad en los contenidos del portal y el respaldo por el marco institucional de la Ley de Transparencia. El nuevo equipo debe reconstruir relaciones y aprender sobre la práctica del desarrollo de portales para –en función de estos conocimientos— redefinir paulatinamente los nuevos requerimientos del gobierno del estado.

Los ejemplos expuestos en los párrafos anteriores apoyan la hipótesis del determinismo social. Por un lado, los cambios en prácticas y procesos a nivel organizacional son promotores del cambio, y por otro lado, los cambios institucionales modifican los requerimientos y los contenidos del portal. No obstante, el caso tiene también una serie de elementos que ilustran la importancia de los aspectos tecnológicos y su influencia sobre los aspectos institucionales y organizacionales. Por ejemplo, el alto nivel de visibilidad del portal por el logro del segundo lugar nacional en el *ranking* que se elabora como parte de nuestro proyecto de investigación (Sandoval Almazán et al., 2010), funciona como un catalizador de la creación de marcos institucionales que apoyen el desarrollo continuo del mismo. Así, por primera vez en la historia del Estado, el Plan Estatal de Desarrollo incluye como uno de sus elementos estratégicos la puesta en marcha del portal de Internet Estatal. Más aún, la estructura construida a lo largo de los años en este portal dificulta o restringe la

posibilidad de acción del nuevo equipo de gobierno —al menos en el corto plazo. Esto es, el portal creado a través de mejoras progresivas se llega a constituir en una estructura compleja difícil de modificar. De hecho, esta dificultad es independiente de la calidad de la documentación del portal, al menos en el corto plazo, ya que se requiere de muchas horas de esfuerzo para comprender la estructura de un portal con una gran cantidad de contenidos y aplicaciones. Por ello, el cambio inicial en el portal se da principalmente al nivel de diseño visual, reservando los principales cambios para el nuevo equipo de trabajo.

Así, las interacciones entre factores tecnológicos, institucionales y organizacionales se dan aparentemente de forma continua. Esto es, el proceso de aprendizaje sobre la funcionalidad y requerimientos del portal, las posibilidades tecnológicas, y los aspectos organizacionales e institucionales se presentan de forma alternada en el tiempo como parte del proceso recursivo de desarrollo tecnológico.

Por otro lado, el utilizar estudios de usabilidad para comparar el uso del portal antes y después del cambio en el gobierno estatal representa una aplicación innovadora de esta metodología. El método regularmente se utiliza para hacer sugerencias de mejora a sistemas de información, de modo que los usuarios puedan completar tareas de forma más eficaz, eficiente, y con una mayor satisfacción. En este artículo, lo hemos utilizado para comparar estructuras de información en un portal de gobierno que se ha sometido a un proceso de rediseño. Los resultados sugieren que el rediseño ha sido principalmente cosmético. Como las entrevistas con los actores confirman, una de las razones del cambio sólo a nivel visual es la complejidad del sistema mismo.

Desde el punto de vista más práctico, los resultados presentados en este capítulo sugieren que la tecnología tiene el potencial de constituirse en una estructura en sí misma que al menos incremente la dificultad de hacer cambios importantes en los sistemas. Este hecho abre la posibilidad de facilitar la continuidad en el desarrollo del gobierno electrónico a través del desarrollo de aplicaciones robustas y que sean fuentes de valor para la sociedad.

En nuestro trabajo de investigación, seguiremos analizando casos específicos que nos permitan mejorar nuestro entendimiento de los proceso de desarrollo de gobierno electrónico en el país, así como el desarrollo de políticas públicas que generen más valor para la ciudadanía.

Agradecimientos

1. Esta investigación fue apoyada parcialmente por el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)* de México bajo el proyecto número 107154. Las opiniones que se expresan en este capítulo son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de Conacyt.
2. Los autores agradecen de manera especial a Sergio González Martínez, José Ramón Gil García, Rodrigo Sandoval Almazán y Leonardo Flores Vivanco, por su valiosa colaboración en el desarrollo de este capítulo.

Bibliografía

Andersen, D. & Dawes, S.S., 1991. *Government information management : a primer and casebook*, Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall.

Bernard, R., 1999. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, Newbury Park: Sage Publications.

Van Den Haak, M.J., De Jong, M.D.T. & Schellens, P.J., 2003. Retrospective vs. concurrent think-aloud protocols: testing the usability of an online library catalogue. *Behaviour & Information Technology*, 22(5), p.339.

DeSanctis, G. & Poole, M.S., 1994. Capturing the Complexity in Advanced Technology Use: Adaptive Structuration Theory. *Organization Science*, 5(2), pp.121–147.

Doherty, N.F., Coombs, C.R. & Loan-Clarke, J., 2006. A re-conceptualization of the interpretive flexibility of information technologies: redressing the balance between the social and the technical. *European Journal of Information Systems*, 15(6), pp.569–582.

Eden, C. et al., 2009. Integrating modes of policy analysis and strategic management practice: requisite elements and dilemmas. *Journal of the Operational Research Society*, 60(1), pp.2–13.

Fountain, J., 2001. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Gant, D.B., Gant, J.P. & Johnson, C.L., 2002. *State Web Portals: Delivering and Financing E-Service.*, Arlington, VA: The PricewaterhouseCoopers Endowment for The Business of Government.

Gant, J.P. & Gant, D.B., 2002. Web portal functionality and State government E-service. In *35th Hawaii International Conference on System Sciences*. Hawaii: IEEE, p. 10.

Giddens, A., 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley: University of California Press.

Gil-Garcia, J.R., 2012. *Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions* 2012th ed., Springer.

Gil-Garcia, J.R. & Luna-Reyes, L., F., 2008. A Brief Introduction to Electronic Government: Definition, Applications and Stages. *Revista de Administración Pública RAP 116*, 43(2), pp.221–241.

Gil-Garcia, J.R. & Pardo, T.A., 2006. Multi-Method Approaches to Digital Government Research: Value Lessons and Implementation Challenges. In *Hawaii International Conference on System Sciences*. Los Alamitos, CA, USA: IEEE Computer Society, p. 67a.

González Martínez, S. et al., 2011. Comparing usability of government web portals during governor change of terms. In *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*. dg.o '11. New York, NY, USA: ACM, pp. 327–328. Available at: http://doi.acm.org/10.1145/2037556.2037609 [Accessed February 27, 2013].

Goodwin, N.C., 1987. Functionality and usability. *Commun. ACM*, 30(3), pp.229–233.

Hassan, S. & Gil-Garcia, J.R., 2008. Institutional Theory and e-Government Research. In G. D. Garson & M. Khosrow-Pour, eds. *Handbook of Research on Public Information Technology*. Hershey, PA: IGI Global, pp. 349–360.

Karvalics, L.Z., 2007. Information Society -what is it exactly? (The meaning, history and conceptual framework of an expression). Available at: http://www.msu.ac.zw/elearning/material/1349116439Information-Society-whatis.pdf [Accessed February 21, 2013].

Layne, K. & Lee, J., 2001. Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), pp.122–136.

Leavitt, H.J. & Whisler, T.L., 1958. Management in the 1980's. *Harvard Business Review*, 36(41). Available at: http://hbr.org/1958/11/management-in-the-1980s/ar/1 [Accessed February 15, 2013].

Luna-Reyes, L.F. et al., 2005. Information systems development as emergent socio-technical change: a practice approach. *European Journal of Information Systems*, 14(1), pp.93–105.

Luna-Reyes, L.F. & Gil-Garcia, J.R., 2013. Understanding the Co-Evolution of Institutions, Technology, and Organizations:

The Enactment of the State Government Portal of Puebla. In *Proceedings of the 14th Annual International Conference on Digital Government Research*. 14th Annual International Conference on Digital Government Research. Quebec, Canadá: ACM, pp. 214–223.

Luna-Reyes, L.F., Gil-Garcia, J.R. & Sandoval Almazan, R., 2011. *Ranking* estatal 2011 de portales .gob. *Política Digital*, 63 (Agosto-Septiembre), pp.36–39.

Luna-Reyes, L.F., Hernández García, J.M. & Gil-García, J.R., 2009. Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México. *Gestión y Política Públicas*, XVIII(2), pp.307–340.

Méndez Aceves, R., Pérez Díaz, C.R. & Luna-Reyes, L. F., 2010. Portales de gobierno estatal en México: el caso del portal del gobierno del Estado de Puebla. In *Proceedings of the 11th Annual International Digital Government Research Conference on Public Administration Online: Challenges and Opportunities*. dg.o '10. Puebla, Mexico: Digital Government Society of North America, pp. 183–192. Available at: http://dl.acm.org/citation.cfm?id=1809874.1809908 [Accessed June 14, 2013].

Mumford, E., 2000. A Socio-Technical Approach to Systems Design. *Requirements Engineering*, 5(2), pp.125–133.

Mumford, E., 2004. *Designing Human Systems: The Ethics Method*,

Orlikowski, W., 1992. The Duality of Technology: Rethinking the Concept of Technology in Organizations. *Organization Science*, 3(3), pp.398–427.

Orlikowski, W., 2000. Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations. *Organization Science*, 11(4), pp.404–428.

Orlikowski, W. & Iacono, S., 2001. Research Commentary: Desperately Seeking the "IT" in IT Research – A Call to Theorizing the IT Artifact. *Information Systems Research*, 12(2), pp.121–134.

Rubin, J., 1994. *Handbook of Usability Testing: How to Plan, Design, and Conduct Effective Tests* 1st ed., Wiley.

Sandoval Almazan, R. et al., 2012. *Ranking* estatal 2012 de portales.gob. *Política Digital*, 69 (Ago-Sep), pp.16–19.

Sandoval Almazan, R., Gil-Garcia, J.R. & Luna-Reyes, L.F., 2010. *Ranking* estatal 2010 de portales .gob. *Política Digital*, 57 (Ago-Sep), pp.35–37.

Suchman, L., 2002. Practice-based design of information systems: Notes from the hyperdeveloped world. *Information Society*, 18(2), pp.139–144.

Van Velsen, L., van der Geest, T. & Klaassen, R., 2011. Identifying Usability Issues for Personalization During Formative Evaluations: A Comparison of Three Methods. *International Journal of Human-Computer Interaction*, 27(7), pp.670–698.

Wu, F. & Zhang, J., 2007. Planning the Competitive City-Region The Emergence of Strategic Development Plan in China. *Urban Affairs Review*, 42(5), pp.714–740.

Yin, R.K., 1994. *Case Study Research Design and Methods*, Newbury Park, CA: Sage.

Capítulo V

GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO. CONTEXTOS Y DESAFÍOS

Juan Miguel Morales y Gómez

* Juan Miguel Morales y Gómez, Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, e-mail, **jumimogo@yahoo.com.mx**

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo describir y analizar los retos a los cuales se enfrentan en la actualidad los gobiernos municipales con relación al gobierno electrónico, lo cual permitirá conocer lo que está pendiente por realizar y avanzar en los municipios mexicanos, así como reconocer los logros en la actualidad.

La estructura del capítulo se organiza de la siguiente manera: en primer término, se aborda la relación existente entre las tecnologías de la información y comunicación con los elementos fundamentales para construir la sociedad del conocimiento, misma que adquiere relevancia en la actualidad, a la luz de los nuevos avances en todas las actividades del quehacer humano, y en donde se aprecian estas tecnologías, las cuales son la base para constituir una nueva forma y sentido de respuesta a las diversas demandas de la sociedad de parte de los gobiernos democráticos. Como segundo aspecto, se efectúa una descripción general de los avances que se han tenido tanto en el gobierno federal, el de los estados y el de los gobiernos municipales, además el capítulo aborda, que en los gobiernos municipales, el gobierno electrónico podría generar espacios de participación ciudadana, además de operar en cuestiones de gestión para que la ciudadanía sea atendida en sus necesidades de este tipo.

Finalmente, se analizan los retos de los gobiernos municipales en materia de gobierno electrónico, a fin de que se identifiquen cuáles son las carencias por las que está atravesando de manera general este ámbito de gobierno, a la luz de las exigencias crecientes de la ciudadanía.

Es así que los gobiernos municipales hoy en día, adquieren una responsabilidad mayúscula con la sociedad, esa sociedad cercana que quiere que cada uno de sus problemas sean resueltos con la actuación de una administración pública cada vez más eficiente y eficaz, en donde esa eficacia se traduzca en satisfacciones para cada ciudadano y habitante de las diversas comunidades que integran los países, y para el mejoramiento de la sociedad en materias que son consideradas como fundamentales y que a la vez son urgentes, las cuales son: las de seguridad, empleo, educación de calidad, alimentación, salud, conservación del medio y la recreación y esparcimiento de todos los habitantes de cada comunidad.

Sin duda alguna, para emprender una transformación en las sociedades, habrá que estar cierto que concurren diversos aspectos como son lo económico, lo social, lo político y lo administrativo, siendo que este último se considera como la función que va a permitir que las necesidades se conviertan en satisfacción de éstas para los diversos grupos de la sociedad. Es en ese sentido, que resulta pertinente centrarse en la administración pública, definida como la ciencia que protagoniza los cambios positivos de una sociedad, puesto que significan mediante el uso de herramientas efectivas y adecuadas como son: personal capacitado y profesional, procesos simplificados y certificados, implementación y operación de acciones efectivas para que el mayor número de ciudadanos se vean beneficiados en las transformaciones indispensables sustentadas en los objetivos y metas planeadas.

En los últimos años, los gobiernos en el afán de responder en una más elevada y creciente eficacia, incorporan enfoques de administración pública, como lo es la Nueva Gerencia Pública que bien sabemos, postula ahorros, evita desperdicios, agiliza, simplifica procesos y genera que de las alternativas se tome la mejor decisión, todo ello con el objetivo de hacer con menos costos, más y mejores logros para la sociedad. Los propósitos fijados siempre deben estar orientados a los grupos de la sociedad que más lo requieran, para con ello contribuir a que los niveles sociales cada vez sean menos profundos.

En este sentido, la administración pública utilizando este enfoque, construye un conjunto de herramientas para mejorar procesos, promover la profesionalización del personal, desburocratizar los procesos existentes y aprovechar las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como instrumentos para organizar tareas, reducir costos, tiempo, transparentar procesos, que con el uso de recursos en forma eficaz se alcancen metas y desde luego, se logre reducir posibilidades de corrupción y elevar condiciones de democratización.

Durante los años noventa para el caso de México, se ponen en marcha diversas iniciativas relativas a utilizar las tecnologías de la información y comunicación (TIC), mismas que permiten el acceso al público por medio de internet, y de ahí todo lo que se deriva, estando ciertos que no sólo ha sido para beneficio de la administración, sino que también para el ciudadano, al emplear en forma creciente los diversos servicios que proporcionan los gobiernos, las cuales las hace a todas luces verlas

como herramientas efectivas, para que el ciudadano en primer término se informe, realice trámites y tenga la posibilidad de elegir entre alternativas, las mejores para beneficiarse, pero también para efectuar pagos de derechos e impuestos, sin tener que desplazarse físicamente a las oficinas gubernamentales. Adicionalmente para participar con el gobierno en la conformación de la agenda a efecto de elaborarla para el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas.

En todo este proceso se ve la necesidad de una cada vez más creciente participación de la sociedad, en donde ya no sólo sea para presentar problemas, sino colaborar como actores que se integren para resolver los problemas de cada comunidad, con lo cual se podrá constituir esquemas de valor público, significando beneficios para lo sociedad y para el gobierno. El primero con satisfactores de necesidades y el segundo, con una más elevada capacidad administrativa y de gobierno que a su vez se traduzca en legitimidad y gobernabilidad.

Las TIC y la Sociedad de la Información

El uso de las TIC dentro del sector público no es algo nuevo, sino que el auge adquirido dentro de la reforma del Estado se debe a que con la introducción del gobierno electrónico se requiere de un cambio organizacional a partir de la nueva plataforma de interacción entre gobierno-ciudadanos y sector privado, la cual converge en un sitio web. Por lo anterior, es conveniente antes de hacer referencia al gobierno electrónico una reflexión, de cómo las administraciones públicas han ido incorporando las TIC hasta concretar en lo que hoy se denomina "gobierno electrónico"; resultado de una evolución y uso continuo de las tecnologías en la y para la administración.

Las TIC son parte primordial para la modernización administrativa, con ellas, se presupone mejorar el ejercicio del gobierno con tecnologías como son: computadoras, internet, telefonía etc., teniendo como plataforma el internet que es la herramienta que permite la creación de páginas, blogs, portales y el uso de redes para satisfacer la demanda de información y de servicios.

Considerando que las Tecnologías de la Información y Comunicación se conceptualizan como sistemas tecnológicos mediante los que se recibe, manipula y procesa información, que facilitan la comunicación

entre dos o más interlocutores. Por lo tanto, las TIC se entienden como algo más que informática y computadoras, puesto que no funcionan como sistemas aislados, sino en conexión con otros, mediante una red, siendo además de lo anterior, tecnologías de emisión y difusión (como televisión y radio), puesto que no sólo dan cuenta de la divulgación de la información, sino que además permiten una comunicación interactiva, promueven la transparencia del gobierno y dan solución a trámites que el ciudadano requiere efectuar.

De las aplicaciones más importantes que han ofrecido las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) está la de modernizar las gestiones públicas a través de su uso y aprovechamiento en la prestación de servicios, mejoramiento de la operación interna de la propia administración y el fortalecimiento de las relaciones con ciudadanos, entre ellos, con empresas, así como también con otros grupos sociales, lo que se ha denominado gobierno electrónico (e-gobierno), mismo que busca como objetivo incrementar la eficiencia, la transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos y organizaciones, así como lograr un gobierno competitivo que contribuya a alcanzar las metas de crecimiento económico y desarrollo social. El uso de las TIC en el gobierno también tiene el potencial de transformar sus relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras áreas del mismo gobierno (Banco Mundial, 2008; Gil-García y Helbig, 2006).

En concordancia con lo anotado, es necesario señalar la importancia que tienen las TIC a partir de la sociedad de la información, que dicho sea de paso, se expresan desde 1998, cuando este movimiento fue considerado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como Cumbre Mundial, la cual se realizó en 2003 y 2005, con el propósito de reducir o incluso eliminar la brecha digital del acceso a las TIC en el mundo, específicamente en "telecomunicaciones e internet", así como para definir políticas que incidan en la reducción de tal desigualdad.

La Declaración de Principios de la Cumbre de la Sociedad de la Información de 2003, señaló que se debe construir ésta basándose en la persona, bajo una concepción integral y orientada al desarrollo. Ello quiere decir que toda la sociedad puede producir, consultar y utilizar la información y el conocimiento, con el propósito que los individuos, las comunidades regionales y los pueblos tengan la posibilidad de emplear

plenamente información para la promoción del desarrollo sostenible, buscando el mejoramiento en su calidad de vida. Objetivo fundamental que pretende instaurarse en cada uno de los países del mundo a la luz de la declaración de los Derechos Universales del Hombre.

Sin duda, la transformación del gobierno mediante el uso de TIC requiere de cambios institucionales y organizacionales complejos y no simplemente de la adquisición de hardware y software. En la construcción del e-gobierno se deben considerar diversos niveles y elementos (Fountain, 2001; Gil-García, 2006). Los cuales deberán estar considerados desde que se planea la creación de una política de gobierno electrónico, puesto que de esa forma es posible diseñar cada parte del proyecto, mismo que va a desarrollarse paulatinamente hasta lograr completar el todo.

Por otra parte, es pertinente señalar lo que la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del 2007, aprobada en la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, que se llevó a cabo en Puccón Chile, del 31 de mayo al 1 de junio del 2007, en el seno del CLAD, se establece que las TIC están desigualmente distribuidas entre los países en desarrollo y los desarrollados, asimismo, se plantea, el compromiso de reducir la brecha digital y convertir la Sociedad de la Información y el Conocimiento en una oportunidad para todos, pero sin duda poniendo el énfasis en aquella población que se encuentra más rezagada, puesto que de esa manera, será posible incluir a más población a que se integre a la sociedad de la información y el conocimiento y con ello, se avance de una manera decidida a integrar a los que menos tienen a mejores condiciones de vida.

Los gobiernos en todo el mundo y de manera muy puntual en América Latina, se hace indispensable poner a consideración la puesta en marcha de estrategias y políticas públicas para estructurar esquemas para el desarrollo en el uso de los sistemas digitales operados en el ánimo de poner al día a la población, y en la medida de lo posible, para reducir el rezago. Es evidente entonces que se requiere no sólo apuntar al esquema de equipamiento, sino que a partir de su puesta en práctica, se desarrollen otros beneficios como son condiciones de infraestructura y de distribución del ingreso para el acceso de oportunidades, el acceso a la información y a que se les rinda cuentas del manejo de recursos públicos de parte de las administraciones públicas. (CLAD, 2007: 3)

Sabemos bien que todavía en nuestros países el uso del internet como herramienta para accesar información e incluso para realizar trámites es insuficiente bajo dos perspectivas. La primera que tiene que ver con la propia cultura de las sociedades con relación al uso de este instrumento, en virtud de que hay población principalmente adulta que no ha participado en este cambio tecnológico y por lo tanto se ha quedado rezagada. En segundo lugar, países como México todavía no logran un avance significativo en cuanto a sistemas técnicos que posibiliten desde cualquier lugar público acceso a internet para que todo ciudadano y/o habitante pueda utilizar el ciberespacio, sólo con el uso de un equipo portátil de cómputo, es decir, desde un teléfono celular hasta una tableta, que hoy en día se tiene disponibilidad a esos equipos y que cada día son más económicos, independientemente que los gobiernos tanto municipales como estatales y el federal proporcionen el servicio en salas *exprofeso* destinadas para ese fin.

Una implementación exitosa del gobierno electrónico debe asegurar su acceso para toda la población, en la información, uso y aprovechamiento de los diversos servicios públicos que ofrece el gobierno. Los verdaderos beneficios del e-gobierno no están únicamente en el uso de la tecnología, sino en su correcta aplicación a los procesos gubernamentales y a la generación de valor para los ciudadanos, las empresas y otros grupos de la sociedad (Dawes & Pardo, 2002; Gant, 2003; Garson, 2004; Kraemer, K. L., & King, 2003; Pardo and Jiang, 2007) en Gil García et. al. (2008).

Las tecnologías de la comunicación e información han generado una de sus principales aplicaciones para la sociedad: el Gobierno Electrónico, es así que todavía hoy no hemos logrado entender hasta dónde puede impactar tanto en el presente como en el futuro, si para ello pensamos que las administraciones públicas disponen de una herramienta importantísima para mejorar la organización interna de los gobiernos desde el federal, pasando por el de los estados o subnacionales, hasta los locales o municipales. La posibilidad de agilizar todos los trámites que se traducen en ingresos para el funcionamiento de los gobiernos en un rubro fundamental que es el económico. Adicionalmente, están otros aspectos que tienen que ver con las principales demandas que refieren para el caso de los gobiernos locales, como son el de los servicios públicos en una interacción gobierno-ciudadanos y de ciudadanos-gobierno.

La Unión Europea ha situado a la Sociedad de la Información (SI) en el centro de su estrategia para el siglo XXI, lanzando acciones de apoyo y fomento, adoptando medidas tendientes a determinar y limitar los riesgos vinculados a la expansión de la SI como un plan de acción destinado a promover la utilización segura de internet y a luchar contra los mensajes de contenidos ilícitos y perjudiciales.

Por ello en la resolución 60/252 del 27 de marzo de 2006, la Asamblea General de la ONU declaró el 17 de mayo Día Mundial de la SI, lo cual contribuirá a que se conozcan mejor las posibilidades que pueden brindar Internet y otras TIC a las sociedades y economías del mundo.

En este contexto, el concepto de SI se da como la construcción política e ideológica, desarrollada a la par de la globalización neoliberal, cuya principal meta es acelerar la instauración de un mercado mundial abierto y auto-regulado.

Esta política ha contado con la estrecha colaboración de organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para que los países débiles abandonen las regulaciones nacionales o medidas proteccionistas que desalienta la inversión.

Ahora bien, si partimos de que tecnología es el uso del conocimiento científico para especificar modos de hacer cosas de manera reproducible, es también importante destacar las siguientes cuatro áreas en el campo de la información: microelectrónica, informática, telecomunicaciones e ingeniería genética.

Referente a lo anterior, Castell señala "que la era de la información estudia la transformación de la sociedad en todo el mundo a partir de la revolución tecnológica informacional, la globalización de la economía y la emergencia de una nueva cultura" (2005:58).

Entonces la SI ha sido presentada por los estudiosos como una aspiración estratégica, en donde la tecnología es aplicada a las actividades humanas para mejorar su actuación en todos los ámbitos, con el propósito de revertir un anquilosamiento social. De esta manera es válido señalar a la SI como la sucesora de la llamada sociedad post industrial en relación a la conceptualización predominante y las modalidades de producción que estamos viviendo, en donde lo material cede poder ante lo virtual y donde la información es poder.

Como se puede percibir, hoy en día cada vez más se tiene la necesidad de emplear información que ha sido procesada por estos mecanismos tecnológicos de información y comunicación, a veces la sociedad que no tiene conocimiento sin darse cuenta, puesto que la documentación tiene características relacionadas con el manejo y uso de información como es el caso de la firma electrónica, el código de barras y otros símbolos que pueden ser leídos e interpretados por vía electrónica.

La SI deberá considerar varios principios para poder estar en condiciones de pasar de la información en documentos a información electrónica en su dimensión virtual, como son: el uso generalizado de los gobiernos de las TIC, desarrollar los esfuerzos necesarios para edificar estructuras para la información y comunicación. De lo anterior es posible arribar a un conocimiento que incluya estas tecnologías, mismas que originan capacidad y por consecuencia confianza en su utilización, lo cual da como resultado un clima propicio para su desarrollo. Se logra también una nueva identidad cultural y lingüística, además de la consideración de la ética en el uso de las tecnologías de la información y comunicación sin afectar el conocimiento, pero también sin afectar el desarrollo humano de las sociedades, la cooperación entre países, regiones y gobiernos.

Estos principios deberán ser importantes para el desarrollo de las naciones, gobiernos y sociedades en el arribo a una transformación para edificar sociedades más avanzadas pero a la vez más humanas.

Adicionalmente a lo anotado, es pertinente traer a escena la fuerza que tienen la redes sociales principalmente para los jóvenes que son la población que más la utiliza sea en su casa, trabajo o centros comunitarios digitales, tal es la experiencia de los adolescentes de Argentina donde del 95% de los adolescentes tiene acceso. "Las nuevas tecnologías de comunicación han afectado o determinado directamente la manera en que los adolescentes construyen su identidad. En la actualidad, la vida social de los jóvenes transcurre entre dos esferas: la virtual -*on line*-, en los vínculos que establecen en el ciberespacio, y la real -*off line*-, en el mundo de sus relaciones cara a cara. Los adolescentes entran y salen de ambos universos permanentemente sin necesidad de distinguir sus fronteras de manera explícita. Frente a quienes afirman que Internet ha sustituido la 'sociabilidad directa'. Los intercambios virtuales no debilitan ni reemplazan las formas de encuentro y sociabilidad tradicionales, sino que

las refuerzan. En *Los adolescentes y las redes sociales*, la autora analiza los procesos socioculturales que intervienen en el uso, la socialización y la significación de la Web por parte de los jóvenes, para determinar hasta qué punto la producción de contenidos en los blogs y en las redes sociales forma parte de la construcción de su identidad". (Morduchowics Roxana, Los Adolescentes y las Redes Sociales, la Construcción de la Identidad Juvenil en internet, FCE, 2012, portada en https://www.fce.com.ar/ar/libros/detalles.aspx?IDL=7160&utm_medium=Email&utm_source=Newsmaker&utm_campaign=Newsmaker-fiestas-adultos) consultado el 7 de enero del 2013.

Pareciera que todo lo que se está desarrollando a la luz de todos estos avances en la comunicación e información para las sociedades, y más para los grupos de jóvenes, se está construyendo una nueva cultura, evidentemente asociada al internet y a todos sus aplicaciones e innovaciones de equipos e intercomunicaciones de otros instrumentos que hacen que los jóvenes de hoy tengan una forma distinta de entender la vida.

Abdul Waheed Khan, subdirector general de la UNESCO para la Comunicación y la Información, señala que la SI es la base de las Sociedades del Conocimiento, ya que el concepto de sociedad de la información está relacionado con la innovación tecnológica, en tanto el concepto de sociedad del conocimiento, incluye una dimensión de transformación social, cultural, económica, política e institucional, así como una perspectiva más pluralista y desarrolladora". Abdul Waheed Khan, (2003), Disponible en: *Towards Knowledge Societies*. An Interview with Abdul Waheed Khan, World of Science Vol. 1, No. 4 July-September UNESCO's Natural Sciences Sector. http://portal.unesco.org/ci/en/ev.p, en Rojas M. Yessica Annel, Reflexiones en Torno a la Sociedad de la Información y el conocimiento, Facultad de Humanidades, UAEM, 2009 http://pendientedemigracion.ucm.es/info/especulo/numero41/reflesoi.htm.

En esta concepción, el concepto de SC, expresa la complejidad y a su vez el dinamismo de los cambios que se están produciendo en todas los espacios, sin que con esto implique minimizar lo que se define por SI.

El conocimiento en cuestión no sólo es importante para el crecimiento económico, sino también para que se opere en los ciudadanos un dominio de las tecnologías para su uso, y para desarrollar en todos los sectores de

la sociedad información útil para imprimirle valor agregado que cumpla los propósitos planeados.

En este sentido, es claro que el futuro del mundo digital mediante el uso de diversos instrumentos de comunicación permite advertir que precisamente todos, gobiernos y sociedad, cada vez más, incrementarán su mundo cultural, trayendo consigo este nuevo conocimiento y por lo tanto se conformará la sociedad de la información y del conocimiento.

México y el Gobierno Electrónico

En México, el Gobierno Electrónico como parte de la modernización de la administración pública se intensificó en el periodo presidencial de Vicente Fox. Incluso puede decirse que es parte de los mecanismos de una política de innovación gubernamental. En este sentido, siendo más precisos, el gobierno electrónico avanzó no sólo en el gobierno federal sino en muchos gobiernos de los estados, y de una parte importante en los gobiernos municipales. Ahora los ciudadanos pueden acceder solicitando información o haciendo trámites, sin embargo, todavía falta trecho por recorrer como ya se había mencionado en páginas anteriores. Las computadoras se están transformando en instrumentos de atención a los ciudadanos desde sus hogares o de lugares como lo son los ciber café. En este aspecto, los esfuerzos del Gobierno Federal Mexicano son importantes, aunque insuficientes, tal es el caso del nivel de adopción de la ciudadanía del gobierno electrónico como se puede medir el nivel de desarrollo. Esto quiere decir que entre más se ocupe esta herramienta de parte de la población de todas las esferas sociales, más se podrá constatar que hay un buen nivel de desarrollo.

Vale señalar ahora, que en buena medida los males de la administración pública surgen de sus deficientes herramientas de gestión, de su incapacidad para dar respuesta a las demandas crecientes de la sociedad, y de una cultura organizacional que no premia la obtención de resultados, ni la innovación, sino que sólo busca transitar intentando mover lo menos posible la administración para que el estado de cosas no se altere, y en cierta forma se puedan generar condiciones de continuidad, por lo cual, las soluciones que se proponen están centradas en un mediocre desarrollo en todos los órdenes.

La tecnología en cambio, debe situarse al servicio de la modernización de la administración pública, en lugar de diseñar la modernización en función de la tecnología. Las posibilidades de transformación de la administración pública utilizando las nuevas tecnologías son espectaculares y los gobiernos pioneros de la administración electrónica como los de Australia o Canadá, no sólo muestran con orgullo sus logros y los comparten con la comunidad internacional sino que refuerzan constantemente sus ya de por sí ambiciosos planes de *gobierno electrónico*. (Porrúa, 2003:2).

Conviene ahora, presentar una de las más completas definiciones a nuestro juicio de modernización que es la que expone Eisenstadt, en el sentido de que la modernización es la creación de capacidades para absorber el cambio constante. Las facultades que tiene una sociedad para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio, signo de nuestro tiempo, es el *quid* de la modernización. En ese sentido, la modernización administrativa sería la creación de capacidades administrativas que el Estado requiere absorber para adaptarse al entorno cambiante (Eisenstadt, 1997: 7).

Lo anterior nos lleva a pensar que la modernización está envuelta en una dinámica que impulsa movimiento permanente, donde el estado de cosas se transforme positivamente para arreglar y resolver necesidades de una mejor manera, para luego utilizar los procesos de cambio como parte de los avances que deben absorberse institucionalmente y luego partir desde ahí, en una situación evolutiva para que se reproduzca el sistema y con ello se logren avances significativos.

Lo fundamental ahora es señalar que se ha iniciado la modernización en este aspecto, aunque en materia de rendición de cuentas y de acceso a la información, las tareas de los gobiernos federal, estatal y municipal son todavía incompletas para construir desde la organización gubernamental, la democracia y la efectividad en beneficio de la población y en consecuencia, la confianza ciudadana.

Existen avances que no podemos dejar de considerar tales como los siguientes:

- COMPRANET, sistema que permite observar por medio de internet el proceso de compras gubernamentales y contratación de obras públicas. Estos procesos, además de simplificarse, logran también

contribuir a una mayor transparencia que a su vez contribuye a elevar la confianza ciudadana. Quizá la única desventaja es que no toda la población se interesa en estos sistemas, puesto que pareciera que la población está interesada más bien en soluciones inmediatas y directas.

- DECLARANET, primera legislación sobre declaraciones electrónicas. Estos procedimientos agilizan al servidor público la presentación de su obligación de manifestar la situación de sus bienes como patrimonio que ostentan y también permiten el control, vigilancia y transparencia en uso de recursos públicos. También este sistema que es ya un avance, la información que se manifiesta en opinión de la misma sociedad no es la suficiente y clara para que la misma sociedad analice y evalué más de cerca a los servidores públicos.
- TRAMITANET sistema que ordena, clasifica y permite la consulta de los requisitos, oficinas y horarios de atención y costos, de los trámites de las dependencias y entidades federales. Sin duda que este sistema le permite al ciudadano realizar sus trámites desde la comodidad de su casa y de una manera rápida y agil. La debilidad que todavía se tiene es que se logre avanzar en la cobertura de todos los trámites.
- NORMATECA sistema que registra y clasifica todas las disposiciones legales reglamentarias y administrativas que regulan la operación y funcionamiento de las dependencias. Desde luego que este sistema es un gran auxiliar para todo ciudadano para poder consultar, informarse, y conocer con mayor precisión sus derechos y obligaciones de acuerdo a cada función de la administración pública. En este sistema conviene señalar que falta que se integren de una manera más rápida todas las normas que se aprueben en el seno de la cámara de diputados y senadores del gobierno federal.

Estos sistemas son el comienzo del uso de las TIC en la administración pública en México, pero es en 2001 cuando se contempla formalmente la necesidad de una modernización administrativa al declararlo en el Plan Nacional de Desarrollo con la Agenda del Buen Gobierno, con lo cual se busca el uso de las TIC para mejorar las capacidades gubernamentales y

responder a las demandas de información y acceso a servicios por parte de la sociedad.

El Gobierno Electrónico en los Municipios

El reto de los gobiernos locales en México, es sin duda fortalecer cada una de las funciones de las que son su responsabilidad, iniciando por la cobertura en los servicios públicos, pero con el gran ingrediente de sumarles calidad a cada uno, evidentemente en la medida de las posibilidades reales en términos de capacidad, conocimiento y recursos, pero sobre todo de decisión de la autoridad para su transformación positiva.

Para hacer frente a estos retos, habrá que decir que se hacen esfuerzos que se pudieran calificar de encomiables, sin embargo, desde nuestra perspectiva son todavía aislados, y que dependen de la capacidad de los propios gobiernos municipales, del compromiso social que se tengan con las comunidades y voluntad de las autoridades gubernamentales asociada a un liderazgo real. No obstante, y en el ánimo de situarnos en una posición optimista, existen experiencias exitosas que formulan y desarrollan los gobiernos municipales de las diversas regiones del país, y que gracias al impulso y organización del CIDE se puede dar cuenta de tales esfuerzos, y en donde bajo un análisis se verifican condiciones, voluntades, competencias y circunstancias que motivan logros que si se aprovechan metodológicamente y se difunden para beneficio de todos los gobiernos locales, es posible dar pasos firmes para el desarrollo de las administraciones municipales del país.

De esta manera es pertinente poner énfasis en las prácticas innovadoras a efecto de hacerlas de operación institucional, puesto que son las herramientas que deben instrumentarse de una manera planeada con el propósito de irlas poniendo en práctica, realizando los ajustes necesarios y documentándolas para tener la información adecuada, en la toma de decisiones a efecto de fortalecer a los municipios.

Por otra parte, para establecer una política de innovación de las administraciones municipales, es necesario considerar el uso de las TIC, sabiendo que es un fenómeno reciente, su utilización siempre ha estado presente dentro de la administración en menor o mayor medida con un alto impacto. Por ello, el fenómeno de gobierno electrónico ha sido

catalogado como una evolución de las TIC situándose en cuatro etapas, que describe Gil García y Luna Reyes (INAP, N.116, 2008).

La primera etapa tuvo lugar durante los años cincuenta y los primeros años de los sesenta, caracterizada por la introducción de nuevas computadoras con la capacidad de procesamiento en lotes, como resultado de esta innovación se inició un proceso de automatización de tareas grandes y repetitivas como el pago de nóminas o el procesamiento de impuestos.

El crecimiento de la industria de la computación dio paso a la segunda etapa en la que la mayor parte de las organizaciones gubernamentales adquirieron computadores centrales o adquirieron la capacidad de cómputo de proveedores externos para satisfacer sus necesidades de procesamiento de información. Esta etapa tuvo lugar durante la segunda mitad de los años sesenta y setenta, siendo la principal preocupación de los administradores públicos el costo de los equipos o los servicios.

Estos años estuvieron marcados por el desarrollo de la tecnología computacional que dio origen a las computadoras personales, el incremento de la capacidad de procesamiento y a la reducción del tamaño, dando como consecuencia, la reducción de costos del equipo, lo que favoreció que un número mayor de dependencias adquirieran capacidad de cómputo y se iniciara el desarrollo del recurso humano para poder obtener provecho de las inversiones tecnológicas y sistemas de información.

El internet y el desarrollo de las redes computacionales dieron paso a una serie de avances en las aplicaciones y sistemas en el gobierno dando lugar a la cuarta etapa que se denomina "Gobierno Electrónico".

El auge y desarrollo de las tecnologías de la comunicación da paso a una nueva forma de integración y procesamiento de la información a través de diversas y nuevas prácticas en el sector público, es decir a través de nuevas aplicaciones que se desarrollan dentro de la red y el internet, la cual es una nueva modalidad de interacción, prestación de servicios en síntesis, una forma de disminuir costos.

Resultado de esta evolución continua de las TIC, se llega a un punto crucial en el proceso de reforma de la administración pública, la cual hace gran énfasis en la necesidad de "redimensionar" el quehacer gubernamental con nuevos instrumentos que innoven la administración en su forma de prestar servicios, de relación con diversos sectores de la

población, se disminuyan costos, volviéndola transparente y eficiente en su cometido.

Todo ello encuentra cabida en el gobierno electrónico que tiene su cambio más significativo con la puesta en línea de los servicios públicos, de información y de una nueva forma de interacción de diversos actores en una plataforma que es un sitio web. Convirtiéndose las TIC y el internet en la base que brinda al gobierno la posibilidad y capacidad de hacer posible la modernización dentro de la sector público, con el objetivo de hacer más eficientes sus tareas, disminuir los costos y modificar la relación existente entre el gobierno y ciudadanos; con la creación de un sitio web el cual se convierte en la puerta de interacción entre el gobierno y los ciudadanos.(http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20871&c=5) Consultado el 29 de noviembre del 2012

En el afán de conceptualizar la idea de gobierno electrónico y no caer en el debate de administración electrónica *versus* gobierno electrónico, es necesario señalar como evolución del mismo, lo relativo al vínculo con las nociones de democracia y participación ciudadana, especialmente, cuando se implementó en la región de América Latina una segunda ola de reformas que procuraba crear nuevos niveles de legitimidad y transparencia. La comunicación, el control ciudadano y la participación en el proceso de gobierno se volvieron entonces eslabones esenciales en el proceso de modernización y se comenzaron a implementar iniciativas que apuntaban a aproximar a los ciudadanos y el Estado, entre otros medios, a través de las nuevas tecnologías. En esta etapa, los sitios web y el correo electrónico se agregaron masivamente a las modalidades de difusión de información y surgieron los foros virtuales o los espacios de chat como mecanismos de consulta y participación democrática (ICA, 2005), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIIDIDRC). Disponible en: http://www.icamericas.net/ consultado el 7 de enero del 2013

Lo anterior marca claramente la conveniencia de concebir al gobierno electrónico como tal, puesto que como se ha señalado no sólo refiere a cuestiones de gestión y de trámites desde el ciudadano al gobierno, sino que va más allá, puesto que potencialmente los gobiernos mediante esta serie de instrumentos sintetizadas en el gobierno electrónico, genera espacios de participación ciudadana, así como su posible colaboración,

lo cual advierte la realización de funciones como son: planeación, formulación, implementación y evaluación de decisiones de gobierno concretizadas en las políticas públicas.

Sin duda que entre más programas de gobierno electrónico estén a disposición de la sociedad y ésta pueda participar en ellos, desde el diseño, implementación y evaluación, se generarán condiciones más efectivas para que se avance en esta dirección es decir de interacción social, y no sólo en cuestiones de información y trámites.

En otro orden de ideas, como bien sabemos dentro de la República Mexicana existen 2440 municipios,[18] de los cuales aproximadamente el 27% cuenta con portal web, del total de localidades, el 54.5% no cuenta con correo electrónico, mientras el 44.5% manifiesta tenerlo. De esta manera del total de municipios que tienen correo electrónico el 31% cuentan con hospedaje de dominio propio en tanto que el 71% recurren a servicios de un proveedor del servicio de correo electrónico externo, como Yahoo o Hotmail. Sin embargo, habrá que mencionar que existen varios municipios en México y dentro de ellos, los más representativos tienen gran calidad en e-gobierno como es el caso de Mérida, San Luis Potosí o León de acuerdo a lo señalado en un estudio de Rodrigo Sandoval, donde sólo se evaluaron los portales electrónicos municipales a través de cinco rubros, los cuales son: presencia, información, interacción, transacción y participación.

También es importante mencionar que de las asociaciones municipales que se tienen en México, en prácticamente ninguna de ellas, se ha planteado un programa o estrategia para fortalecer a los municipios en materia de gobierno electrónico, si bien es cierto que existen propuestas para realizar diversos cursos de capacitación para elevar los niveles de profesionalización de los servidores públicos municipales, no se orienta específicamente al rubro del gobierno electrónico, lo cual trae como consecuencia que no sea considerado de manera prioritaria en la agenda de las asociaciones municipales mexicanas. Más bien, son algunos municipios que por sus propios medios y existiendo voluntad política de sus autoridades, realizan esfuerzos para elevar su eficiencia

[18] El número de municipios de esta información, se obtuvo de la página electrónica del INEGI, www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/capsulas/2002/geografica/municipios.asp. Cabe precisar que el número actualizado de municipios es de 2461 según la página: www.inafed.gob.mx/es/inafed/municipales.

y eficacia mediante el fortalecimiento de los servicios e interacciones con la ciudadanía a través del gobierno electrónico.

En adición a lo anterior, habrá que reconocer que los gobiernos municipales enfrentan como uno de los problemas centrales que impactan en el desarrollo del e-gobierno, la situación económica, que implica falta de recursos, deudas amplias y por su puesto falta de personal capacitado para todas las tareas donde se incluye el funcionamiento del gobierno electrónico.

No obstante, se reconoce que de cualquier forma se puede apreciar un cierto avance. La primera reflexión que se plantea es, que cuando se tiene la voluntad de progresar, no importa la ubicación geográfica ni el contexto político o la limitación de recursos. En cada caso, la innovación tecnológica ha permitido crear valor para la ciudadanía. Los ejemplos son: Colima, estado pionero en el uso de cajeros para la atención ciudadana, el Registro Civil de Sonora, incluso Oaxaca, que ha instalado quioscos de este tipo. Se tiene información que la creación de la "Ciudad Digital" en Tlalpan, DF; el Modelo de Atención Ciudadana de Chihuahua; o la eficiencia de trámites en la Delegación Miguel Hidalgo que evoluciona a servicios móviles a través de celulares. También han sido notables los procesos de eficiencia para las Juntas de Conciliación en Coahuila; el modelo multicanal para la cobertura recaudatoria de Baja California; el Sistema de Información Geográfica del Municipio de Cholula Puebla; o el Gobierno Express y la Biblioteca Virtual de Chiapas entre otros. El federalismo sin duda, busca municipios fortalecidos con el apoyo de estados y de la propia federación, y plantea que la fuerza de los gobiernos locales se origine en la profesionalización de la función pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno. Es aquí donde el uso de las TIC logran un importante impacto; sobre todo en el ámbito municipal (Baltazar, 2006:s/p)www.politica.digital.com.mx/?=leernoticiaprint&Article=141) consultado 8 de enero del 2013.

Retos y Desafíos del Gobierno Electrónico

Resulta conveniente apuntar que lo que falta por hacer para que los gobiernos municipales verdaderamente avancen en el fortalecimiento de disponer de una adecuada herramienta para la toma de decisiones,

es lograr en primer término, que todos los sectores e instituciones que conforman este ámbito gubernamental, puedan contar con una verdadera política pública que impulse la innovación y modernización de estados con sus municipios, consolidar la creación de bases de conocimiento que permitan compartir de manera ágil y oportuna las experiencias de estados y municipios, bajo una perspectiva local, regional e internacional. Impulsar proyectos de vinculación entre estados y municipios, donde se sumen y potencialicen los esfuerzos y recursos de los participantes hacia una solución compartida, institucionalizar los programas enfocados al fortalecimiento de las habilidades y capacidades del responsable y/o responsables de la innovación y modernización en estados y municipios, consolidar el valor de la aportación de estados y municipios en las iniciativas de modernización de la administración federal, promover la creación de grupos de trabajo multidisciplinarios en áreas de interés común y prioritario para los municipios del país, a fin de proporcionarles un marco de trabajo que les permita tener resultados en corto tiempo y en consideración de sus escasos recursos, continuar la vinculación con los actores públicos, privados y otras organizaciones, así como con la academia, para generar sinergias que auxilien a avanzar más rápido, consolidar una infraestructura operativa para las asociaciones de municipios, que permita institucionalizar los proyectos e iniciativas más allá de los periodos de cada comité (Baltazar,2006: S/P).

Por otra parte, es indispensable elaborar un diagnóstico sobre las condiciones técnicas de infraestructura en cada región del país, así como de cada municipio en particular a fin de poder diseñar las estrategias y programas que permitan arribar al funcionamiento de la transformación de la administración pública de esta esfera de gobierno.

Conviene considerar, que se debe elaborar un programa de transformación y funcionamiento institucional basado en la creación o en su caso actualización de las bases jurídicas necesarias para este propósito. En este sentido, es pertinente señalar que se trata de contar con el marco normativo que regule el presente y futuro del gobierno electrónico en el ámbito municipal.

Construir la red regional de conectividad para hacer realidad la operatividad de sistemas digitalizados, de tal suerte que en cada gobierno municipal se pueda desarrollar el gobierno electrónico, además de otros

beneficios relacionados con las tecnologías de la comunicación e información para la intercomunicación social.

Incorporar en cada una de las entidades federativas conexiones internas (fibra óptica) para el funcionamiento de redes y del internet, además de incluir otras tecnologías más desarrolladas como pudiera ser la instalación de equipos por medio de satélites, para dar los pasos necesarios en el logro de avances eficaces y efectivos en el mediano y corto plazo.

Evaluar el funcionamiento técnico y operativo de los diversos sistemas de las dependencias del gobierno estatal y de cada uno de los gobiernos municipales, a fin de hacer que cada uno de ellos, logre colocarse en el nivel de desarrollo de los avances en materia de gobierno electrónico, lo cual será un verdadero detonador del avance administrativo y en consecuencia de respuesta para la ciudadanía.

Adicionalmente a lo anterior, desarrollar en los portales electrónicos de cada gobierno municipal, que tengan la información indispensable y necesaria para efecto de cumplir con la normatividad en materia de acceso a la información y transparencia, así como disponer de las leyes relativas a edificar la seguridad de datos personales y en general de seguridad nacional con los controles pertinentes para que el gobierno sea estatal, municipal y en su caso federal, dispongan de la información conveniente, actualizada y real para tomar las decisiones más adecuadas para el beneficio de todos y así evitar los delitos digitales que afecten a ciudadanos y habitantes de los municipios.

Desde la óptica de los portales de los gobiernos locales, es indispensable buscar armar una lógica entre el diseño del portal de cada administración local con un trabajo adecuado y pertinente de los procesos que los soportan, a efecto de darle funcionalidad no sólo al portal en donde el ciudadano pueda consultar, resolver sus dudas, realizar trámites, interactuar con la autoridad y participar en las decisiones públicas, sino en el diseño de esquemas de reorganización, reestructuración, simplificación, innovación y en su caso reingeniería de procesos de medios electrónicos.

Con relación a los sistemas de intercomunicación social que han generado las redes sociales, los gobiernos tendrán no sólo tener el acceso para los ciudadanos, sino que se produzcan las respuestas oportunas para ellos y además, que los gobiernos tengan la posibilidad de pasar

de información a gestión y respuesta al mayor número de trámites, y a la interacción con la ciudadanía para abrir cada vez más espacios de participación, y en su caso de colaboración ciudadana. Lo anterior sin duda, abrirá los puentes para edificar gobiernos abiertos y por ende legítimos.

Finalmente, es propicio desarrollar un programa de reorganización de la administración que incluya, procesos, métodos, funciones y estructuras administrativas para que a partir de las adecuaciones necesarias, se logre una transformación administrativa del funcionamiento interno y a la vez de repuesta a las diversas demandas de la sociedad. Ello seguramente generará la construcción de valor público puesto que se avanzará en materia de digitalización y a la vez se avanzará también en materia de funcionamiento organizacional.

Conclusiones

Los gobiernos municipales hoy en día tienen una gran responsabilidad con la sociedad, puesto que se trata de los habitantes que se encuentran más cercanos a su autoridad y que demandan la solución de cada uno de sus problemas, con la actuación de una administración pública cada vez más eficiente y eficaz, y en donde su accionar se traduzca en proporcionar satisfactores para cada ciudadano y habitante de las diversas comunidades que integran el país.

En los últimos veinte años se han puesto en marcha diversas iniciativas relativas a utilizar las tecnologías de la información y comunicación (TIC), mismas que permiten el acceso al público por medio de internet y que le da la posibilidad de aprovechar en su beneficio los servicios e información que el gobierno brinda, por lo tanto, es necesario crear las herramientas efectivas para que el ciudadano se informe, realice trámites y utilice otras alternativas para beneficiarse él y su familia, pero también para hacer trámites como son pagos de derechos e impuestos, sin tener que desplazarse a las oficinas gubernamentales a efectuar la gestión. Lo cual hace que la ciudadanía tenga una opinión cada vez más positiva del gobierno y su administración.

Es claro que las aplicaciones más importantes que han producido las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) son la de modernizar las gestiones públicas a través de su uso y aprovechamiento en la

prestación de servicios, mejoramiento de la operación interna de la propia administración y el fortalecer a las relaciones con ciudadanos, entre ellos, con empresas, así como también con otros grupos sociales, mediante el funcionamiento efectivo del gobierno electrónico (e-gobierno).

Hoy en día en nuestros países todavía el uso frecuente del internet como herramienta para accesar información e incluso para realizar trámites y otros servicios es insuficiente, puesto que existe una cultura todavía renuente a la utilización de la tecnología. Para mayor abundamiento, los países de América latina, todavía no logran tener un avance significativo en cuanto a sistemas técnicos que posibiliten desde cualquier lugar público el acceso a internet para que cualquier ciudadano y/o habitante pueda utilizar el ciberespacio y realizar trámites, estar permanentemente informado y disponer como herramienta para la comunicación social, las redes sociales con todos sus ventajas (facilidad de trámites, facilidad de información y reducción de corrupción, interacción con el gobierno y comunicación ciudadana), también con algunas desventajas como son: ser sujetos de la criminalidad desde varias ópticas, ello quiere decir, la clonación de tarjetas de crédito, extorsión, secuestro, venta y tráfico de drogas entre otras.

Se debe reconocer que en materia de gobierno electrónico, existe en lo gobiernos municipales un gran tramo por recorrer, puesto que los avances son diferenciados y reducidos, ello derivado de la falta de una política de los gobiernos estatales e incluso del gobierno federal, para que se instrumente obligatoriamente dicha política. La realización de tal política, se debe realizar por etapas hasta llagar a la última, que es lograr y consolidar la operación efectiva del gobierno electrónico, orientándolo siempre, para beneficio de la eficiencia administrativa y para el beneficio ciudadano.

Los retos que ahora tienen los gobiernos municipales son principalmente los de conectividad técnica y en donde los apoyos económicos necesarios son insuficientes para interconectar a todos los municipios de cada entidad y de todos los del país. En consecuencia, es necesario conformar la política pública que produzca los cambios pertinentes para llevar a cabo la transformación dentro de un plazo medio.

Es importante diseñar una política de gobierno electrónico que tenga avances consistentes, en donde todas las administraciones que

gobiernan, puedan lograr una mejor manera de relacionar a habitantes y gobiernos.

El gobierno electrónico en México muestra avances no sólo en el gobierno federal, sino en muchos gobiernos de los Estados y ya en municipios El desafío ahora es que cada vez más ciudadanos puedan acceder a información o efectuar trámites. Las computadoras son los instrumentos que están transformando los espacios de atención a los ciudadanos, por lo tanto se aprecia que se transita en una etapa inicial de modernización, aunque todavía en materia de rendición de cuentas y de acceso a la información, las tareas de los gobiernos son incompletas y opacas, lo cual inhibe la democracia y la efectividad de los gobiernos. Y en consecuencia la credibilidad de la sociedad.

Bibliografía

Abdul Waheed Khan, (2003), Disponible en: *Towards Knowledge Societies*. An *Interview with Abdul Waheed Khan, World of Science* Vol. 1, No. 4 July-September UNESCO's Natural Sciences Sector. http://portal.unesco.org/ci/en/ev.p, en Rojas M. Yessica Annel, Reflexiones en Torno a la Sociedad de la Información y el conocimiento, Facultad de Humanidades, UAEM, 2009 http://pendientedemigracion.ucm.es/info/especulo/numero41/reflesoi.htm

Baltazar Lourdes (2006), Disponible en: CIAPEM, *Una Visión Compartida* en www.politica.digital.com.mx/?=leernoticiaprint&Article=141) consultado 8 de enero.

Banco Mundial (2008), *"Definición de E- Gobierno"*, en http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNO-LOGIES/EXTEGOVERNMENT/0, menú PK: 702592~pagePK: 149018~piPK: 149093~theSitePK: 702586,00.html, en Gil-García y Helbig, (2006) Exploring *E-Gobernment Benefits and Success Factors. En Encyclopedia of Digital Govenment*, ed. Ari-Veiko Antiroiroiko and Matti Malki. Hershey,PA:Idea Grup inc.

Castell Manuel (2005), *Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el Contexto Mundial,* ed. FCE, Santiago de Chile.

CLAD, (2007), Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico, aprobada por IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Puccón Chile.

Dawes, S. S., and Pardo, T. A., (2002) Building Collaborative Digital Government Systems. Systematic Constraints and Effective Practices. In W. J. McIver & A.K. Elmagarmid (eds.) *Advances in Digital Government. Technology, Human Factors, and Policy* (pp. 259-273). Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers, en Gil García, José Ramón et al (2008), *Gobierno Electrónico*, CIDE, México.

Eisenstadt, S.N. (1997), *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution Press, en Gil-García, (2006), Building *The Virtual State. Information Technology and. Intitutional Change.* Washington, DC: BrookingsInstitution Press.

Gant, J. P. (2003). *Delivering E-Government Services through the Access Indiana Information Network*. Albany, NY: Center for Technology in Government, University at Albany, SUNY, en Gil García, José Ramón et. al (2008), *Gobierno Electrónico*, CIDE, México

Garson, G. D. (2004), The Promise of Digital Government. In A. Pavlichev and G.D. Garson (Eds.), *Digital Government: Principles and Best Practices* (pp. 2-15). Hershey, PA: Idea Group Publishing, en Gil García, José Ramón et. al (2008), *Gobierno Electrónico*, CIDE, México.

Gil-García, (2006), Building *The Virtual State. Information Technology and. Intitutional Change.* Washington, DC: BrookingsInstitution Press.

Gil-García y Helbig, (2006) Exploring *E-Gobernment Benefits and Success Factors. En Encyclopedia of Digital Govenment*, ed. Ari-Veiko Antiroiroiko and Matti Malki. Hershey,PA:Idea Grup inc.

Gil García, José Ramón et. al (2008), *Gobierno Electrónico*, CIDE, México

Gil García y Luna Reyes (2008)" Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas" en *Revista RAP,* INAP no. 116 vol. XLIII, No 2, Mayo-Agosto 2008, México http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20871&c=5)

ICA, (2005), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIIDIDRC). Disponible en: http://www.icamericas.net/ consultado el 7 de enero del 2013.

Kraemer, K. L., & King, J. L. (2003) *"Information technology and administrative reform: Will the time after e-government be different?"* Paper presented at the Heinrich Reinermann Schrift Fest, Post Graduate School of Administration, Speyer, Germany., en Gil García Ramón et.al.(2008) *Gobierno Electrónico,* CIDE, México.

Morduchowics Roxana, *Los Adolescentes y las Redes Sociales, la Construcción de la Identidad Juvenil en internet*, FCE, (2012), portada en https://www.fce.com.ar/ar/libros/detalles.aspx?IDL=7160&utm_medium=Email&utm_source=Newsmaker&utm_campaign=Newsmaker-fiestas-adultos

Pardo, T. & Y. Jiang (2007), "Electronic governance and organizational transformation" in *ACM International Conference Proceeding* Series; Vol. 232, en Gil García, José Ramón et. al. (2008), *Gobierno Electrónico*, CIDE, México

Porrúa Vigón, Miguel A. (2003), "Elementos para la creación de una estrategia de gobierno electrónico", ponencia presentada en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Capítulo VI

PERSPECTIVAS Y ALCANCES DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO PARA MEJORAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS

Julián Salazar Medina

* Julián Salazar Medina, Profesor-Investigador de la UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, e.mail, **juliansalazarmedina@hotmail.com**

Introducción

Es importante que las instituciones municipales se acoplen al terreno de la innovación y uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para la búsqueda de la dotación de servicios públicos de calidad y la implementación de políticas públicas efectivas. El protagonismo de los municipios en México debe de ser revitalizado no sólo para la expansión de sus facultades, sino también para el desarrollo social y económico de nuestro país. En este sentido, el siguiente capítulo tiene como objetivo mostrar las nuevas formas de relación entre autoridades y ciudadanos con base en la introducción de herramientas novedosas que en su conjunto forman el denominado gobierno electrónico. Así, el texto se estructura en una primera sección con una contextualización del uso de tecnologías en los municipios mexicanos, seguido de apartados que tratan de vislumbrar las perspectivas y alcances de esta nueva estrategia en las gestiones, prosiguiendo con aspectos estructurales como son la transparencia, la rendición de cuentas y el gobierno abierto.

Los Municipios en México y el uso de las TIC

Es obligado entender lo que representa la institución municipal en México, su objetivo principal es cubrir las necesidades de la población por medio de su administración pública, para ello desde la Constitución Política y de acuerdo al artículo 115, se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propio otorgándole al mismo tiempo, la capacidad para aprobar y expedir "los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal." (Constitución, 1917: Artículo 115).

Esta entidad local es la que le da la fuerza y sustento al pacto federal mexicano, no obstante las capacidades políticas, económicas, sociales y culturales del municipio son todavía escasamente explotadas. Los regímenes de gobierno están sufriendo cambios importantes que avistan un futuro en el que la manera de dotar de servicios públicos y cubrir las necesidades de los ciudadanos, debe ser lo más cercano posible a ellos.

Las reglas del juego requieren ser actualizadas y ajustadas a los nuevos escenarios de comunicación, participación e interacción que la realidad social apremia y urge.

"En un periodo relativamente breve, las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) se han incluido en casi todas las tareas cotidianas de una parte importante de la población: se utilizan con mayor frecuencia en las actividades laborales, en los procesos de enseñanza-aprendizaje, como método preferente de comunicación, e incluso como nuevas formas de entretenimiento". (INEGI, c2012: I).

Entendiendo las atribuciones principales de los municipios como instituciones de cambio y desarrollo, es que se pueden comenzar a articular las diversas implicaciones del gobierno electrónico y el uso de la Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las administraciones locales de México; porque sólo así, abordando los fundamentos, es que se pueden comprender las causas, efectos e importancia actual de la gestión local en el ámbito público, en el desarrollo y en el crecimiento económico.

En los últimos años México ha entrado a una etapa de transformación donde la transición hacia la democracia ha aparecido (después de tanto tiempo); las instituciones han adquirido mayor legitimidad y los gobiernos locales están en un proceso en el que poco a poco van tomando la relevancia merecida en el plano nacional. Merino (2003) menciona que los ciudadanos han dejado a un lado el estado de letargo en el que se hallaban, se han hecho presentes y cada vez se involucran, participan más allá de las elecciones y exigen más dentro del espacio público.

A la par, ha crecido un proceso de exigencias por parte de la población para que existan elementos sustanciales y permanentes dentro de la gestiones gubernamentales, como la transparencia, el acceso a la información, la libertad de expresión, la mejora regulatoria y la necesidad de más y mejores servicios públicos, además de políticas públicas capaces de resolver eficientemente los problemas sociales.

El gobierno o administración electrónica surge entonces, como una posibilidad de cambio ante todos estos problemas, pues a través de un sistema digital los gobiernos pueden dar soluciones prontas y expeditas, estar más cerca de las necesidades, peticiones y propuestas ciudadanas; las gestiones pueden transparentar los procesos administrativos de mejor forma, rindiendo cuentas, comunicándose de manera instantánea

e incentivando la participación de manera práctica y todo a un menor costo.

Todas las afirmaciones que hace este pensamiento no son gratuitas, luego de que "se prevean tres mil millones de usuarios de Internet en 2016, casi la mitad de la población del planeta" (Suárez, 2012: 4). No obstante la situación actual de México en cuanto a la introducción de las TIC en las administraciones públicas y más aún en la esfera municipal, es todavía precaria, ya que "el municipio es la parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete a los borrachos a la cárcel, organiza la feria del pueblo y nunca tiene dinero. Esta descripción... no es otra que el retrato fiel, cotidiano, del gobierno local mexicano." (Gómez, 1994: 459).

Los municipios en México son tratados por la federación y los estados, permitiéndonos una analogía, como "menores de edad", poniendo al margen sus gestiones con o sin razón, acotando su autonomía para la toma de decisiones, soslayando sus propuestas y finalmente, "administrando" y condicionando los recursos financieros. Es una tradición centralista que aún persiste, inhibiendo la innovación y que no permite el pleno desarrollo de la institución municipal.

Por esta razón es que es necesario una reforma de fondo, que le dé facultades reales a los gobiernos locales de tomar sus propias decisiones, de manejar sus recursos, de proponer, planificar y ejecutar sus propios programas y proyectos de solución. Nadie conoce mejor los problemas que afectan a los ciudadanos que la esfera gubernamental más cercana a ellos y éstos pueden ser escuchados más fácilmente a través de mecanismos y herramientas prácticas que las TIC otorgan a las gestiones locales.

De este modo, el gobierno electrónico brinda esta visión de relación entre Estado y ciudadano de manera más próxima, de modo que los usuarios puedan entablar comunicación, solicitar información o acceder a un servicio de cualquiera de los tres órdenes de gobierno, a través de su portal municipal y la denomina ventanilla única. "El concepto fundamental de esta ventanilla es que el usuario tome contacto con el Estado a través de Internet con un único punto de entrada que lo identifica de manera personalizada, independientemente de la oficina pública que atienda su requerimiento". (Naser y Concha, 2011: 21).

Así pues, el dotar de mayor autonomía a los municipios e incentivar en ellos el uso y apropiación de las TIC en sus gestiones, se observa como una mejora que no sólo beneficiaría a las municipalidades en sí, sino que también ayudaría a liberar la concentración de facultades y responsabilidades de los estados y por supuesto de la federación, en sistemas electrónicos alojados en páginas web municipales que contengan información relevante para la población y servicios públicos de calidad, al mismo tiempo que ayudaría a que los ciudadanos tengan de una manera más próxima a los servidores públicos que toman las decisiones que los afectan.

En este mismo sentido, no hay que dejar a un lado que la penetración de la TIC en México aún está en sus albores y que todavía existe una marcada brecha digital,[19] no obstante ésta puede ser reducida si los municipios, la célula básica del gobierno, ponen manos a la obra y fomenta su acoplamiento social. Respecto a la introducción de las TIC en nuestro país, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), realizó una encuesta en 2012 denominada "Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los Hogares" revelando datos e indicadores interesantes, entre los que destacan los siguientes:

- En México hay 9.8 millones de hogares equipados con computadora, lo que representa un 32.2% del total de hogares en el país y significa un crecimiento de 8.9% con relación a 2011.
- En cuanto a conectividad 7.9 millones de hogares cuentan con conexión a internet, lo cual representa 26.0% del total en México, lo que implica un crecimiento del 13.4% respecto de 2011.
- Al cierre de abril de 2012, en México existían 44.7 millones de usuarios de computadora pero sólo 40.9 millones de usuarios cuentan con Internet.
- El Distrito Federal es la entidad que presenta la mayor proporción de usuarios de Internet, 53.6% respecto de su población de seis o más años de edad.

[19] "La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico define el concepto brecha digital en términos de acceso a computadoras (TIC) e Internet y habilidades de uso de estas tecnologías. No obstante, la propia OCDE define a la tecnología como un proceso social, lo cual hace necesario explorar un significado más amplio para este concepto. De manera general brecha digital se vincula con la idea de tener acceso a Internet…". (Política Informática, 2003: 1)

- Los estados que presentan las menores proporciones de hogares con conexión a Internet son Oaxaca, Chiapas, Tlaxcala y Guerrero con cifras cercanas al 10%.

Como se puede observar la utilización y disposición de las TIC va creciendo y expandiéndose socialmente, siendo una razón contundente para que las gestiones locales accionen y adopten planes de gobierno electrónico no como una moda, sino como una necesidad real para no quedarse rezagados ante el ambiente y las exigencias que éste le presenta.

Perspectivas del gobierno electrónico

Los obstáculos y retos con los que se topa la gestión pública no son recientes, durante mucho tiempo se ha enfrentado como menciona Pichardo (2004) a la búsqueda de la eficiencia, la eficacia, la economía y la efectividad. En este orden de ideas, los enfoques que han surgido por los estudiosos son varios, desde *"La reinvención del gobierno"* de Osborne y Gaebler (1994) o la Nueva Gestión Pública (NGP) con diversos autores como Alberich, T. (1999), Arellano (2002), Barzelay, (2003), entre otros.

Estos estudios trataron de mejorar y romper las barreras de ineficiencia, ineficacia, poca productividad, corrupción, patrimonialismo y demás enfermedades que aquejaban a la administración tradicional, pero ni la modernización, la reinvención del gobierno o la NGP pudieron salir triunfantes de esta tarea. En este tenor, el modelo de gestión producido por el neoliberalismo, la NGP está dejando de ser "nueva", las ideas de traer y emplear procedimientos de la iniciativa privada en el sector público, la de reducir costos a como dé lugar y la manera de visualizar al ciudadano como un cliente, comienzan a dejar de ser vistas como la resolución a todos los problemas de la administración pública.

Ahora, han aparecido líneas de investigación que tratan de aprovechar las mejores ideas de iniciativas anteriores como la ya citada NGP y algunas más recientes como la gobernanza, el empoderamiento ciudadano o la innovación gubernamental, agregándole la utilización de todas las herramientas tecnológicas que el contexto actual provee, conglomerando todos los estudios y propuestas en una filosofía de

gobierno electrónico, transparente, abierto y con capacidad para admitir la participación de sectores privados, no gubernamentales y ciudadanos.

En nuestro tiempo, surge este paradigma administrativo que pretende conjugar las ideas de todas las corrientes citadas, dándole un sentido moderno, innovador, incluyente y aliado de las TIC; hablamos del marco teórico traído del habla inglesa *open government* y traducido como gobierno abierto o administración electrónica. Los avances dentro del terreno de las TIC son cada vez más grandes, se crece demasiado rápido y la institución municipal está condicionada y obligada a utilizar estas nuevas herramientas que le brinda el contexto como ya se dijo. El gobierno electrónico aparece como un cambio y una nueva forma en como las gestiones municipales pueden entablar relaciones con los ciudadanos; haciendo necesario e indispensable que las administraciones locales aprovechen estos tipos de mecanismos para modernizar e innovar no sólo la prestación de los servicios públicos que están a su cargo, sino también para escuchar las necesidades de sus pobladores, encaminando la participación ciudadana y fomentando un nuevo modelo de comunicación entre gobernantes y gobernados.

La modalidad y estudio del gobierno electrónico es un argumento que a últimas fechas es recurrente entre todos los estudiosos de la administración pública, "los vertiginosos adelantos tecnológicos de la computación y de las telecomunicaciones no sólo han hecho posible que la sociedad pueda cambiar, sino que, también brindan la posibilidad a los gobiernos de poder transformarse", (Norris, 2001, p. 113). No obstante a pesar de ello, existe aún un disentimiento en la utilización de términos; en las investigaciones sobre este tema, puede ser encontrado como gobierno electrónico o bien, administración electrónica.

"De esta manera, la administración electrónica es la utilización de las TIC para realizar tareas administrativas y de comunicación e interacción de las administraciones públicas con ciudadanos y con otras entidades" (Ruíz, 2009: 1). Como puede observarse el concepto se centra en dos premisas base, el empleo de las TIC por parte de las gestiones, ya sea para eficientar los procesos administrativos o alguna tarea en específico o bien, para entablar una comunicación efectiva con otras instituciones o sectores sociales y privados.

De la misma manera el gobierno electrónico o el "e-gobierno, se refiere al empleo de la Internet y las TIC para conseguir una mejor

administración del gobierno mediante la transparencia y el acceso público a la información, reforzando la asociación fundamental entre el sector público y los ciudadanos. El gobierno-e también fomenta una participación más amplia de los ciudadanos en el proceso y gestión de los gobiernos. Además, puesto que se apoya en la transparencia, es un arma más eficaz contra la corrupción." (Centro de Estudios Avanzados del IPN, 2010: 1

La similitud entre las dos definiciones es obvia, las dos agrupan su atención en la potencialidad del uso de las TIC en el ámbito gubernamental, con la construcción de una administración pública de calidad que brinde servicios a través de medios electrónicos y mecanismos que relacionen de manera más inmediata al Estado con los ciudadanos y el sector privado.

En este orden de ideas, a pesar de la discusión que pudiera existir en la utilización de uno u otro término para referirse a la inclusión de las TIC dentro de las administraciones públicas municipales, lo importante es no perder de vista que en México es una tarea inaplazable superar las barreras burocráticas, políticas, administrativas y financieras para su adopción. Se necesita comprender que el municipio, como célula básica del Estado mexicano, está comprometido a ser un sujeto activo en la formulación de políticas públicas innovadoras que mejoren la vida de los ciudadanos, en este caso, las tendencias internacionales demuestran un mejoramiento en las gestiones, cuando éstas logran formalizar el empleo de herramientas tecnológicas.

Al hablar de gobierno electrónico muchas veces se centra la atención en los resultados que éste puede brindar a las gestiones, no obstante es importante rescatar que para que esto sea posible es indispensable que las administraciones antes de implementar cualquier acción en esta materia, como lo más elemental y visible: la creación de una página web municipal, tengan una base de datos ordenada que puedan posteriormente, poner a disposición de los usuarios de estos medios.

"Los sitios web son parte fundamental del gobierno electrónico, ya que modifican sustancialmente los mecanismos de relación entre el Estado y los ciudadanos en cuanto usuarios de los servicios públicos." (Rivera, 2006: 259). Es un nuevo campo de la administración pública donde los gobiernos locales deben poner especial atención para que sea accesible desde cualquier lugar o aparato electrónico, además de

ser comprensible y de manejo fácil para cualquier tipo de usuario. Asimismo, los portales gubernamentales necesitan ir orientados hacia dos vertientes principalmente, una que facilite determinados trámites, servicios o gestiones a la ciudadanía y otra que adecue, posibilite y además promueva la participación e interoperabilidad con la población. Así pues, la información y datos que las administraciones municipales originan dentro de los procesos de gestión y dotación de servicios públicos es el primer eslabón para la consumación de una política modernizadora e innovadora en materia de gobierno electrónico, pues de ello se desprende la disponibilidad, divulgación y accesibilidad que los portales web pueden ayudar a materializar.

De esta forma, el gobierno electrónico "constituye una forma nueva de organizar la gestión pública municipal, en búsqueda de eficiencia, transparencia, accesibilidad y, por supuesto, capacidad de respuesta a los ciudadanos." (Ruíz, 2009: 8). Como se ha dicho, es un nuevo campo de la administración pública que debe ser atendido para la consumación de un gobierno local más cercano, abierto al debate, la participación y el trabajo colaborativo con la ciudadanía.

La comunicación asertiva que se logra entre gobernantes y gobernados a través de los medios de los que se vale el gobierno electrónico[20] es un detonador para el cumplimiento eficaz de los servicios públicos, además de ser un elemento fiscalizador ciudadano y también un mecanismo que permite innovar escuchando las necesidades más apremiantes de los ciudadanos. A través del diálogo, la discusión y la presentación de quejas, demandas y sugerencias es que se puede lograr que las gestiones municipales logren sus objetivos y planes de manera adecuada y eficaz, pues existiría una clara realimentación con los beneficiarios de su administración y el gobierno electrónico es un medio muy eficiente para que esto se lleve a cabo.

El gobierno electrónico y la utilización de las TIC en las gestiones locales funcionan como dispositivos intermediarios que logran comunicar y transmitir las necesidades, descontentos, consejos y solicitudes de la población con las instituciones municipales. Son un componente clave de la modernización e innovación administrativa y son concebidos como

[20] Hay que entender como medios electrónicos a todos aquellos instrumentos o herramientas tecnológicas creadas con la finalidad de obtener un intercambio de información eficiente de forma automatizada, tales como el Internet, Fax, correo electrónico, medios ópticos, etcétera.

herramientas valiosas que ligan a todos. "Las tecnologías de información son las herramientas que están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores que están gestionando o financiando grandes proyectos de informatización pública". (Fountain, 2001: 1).

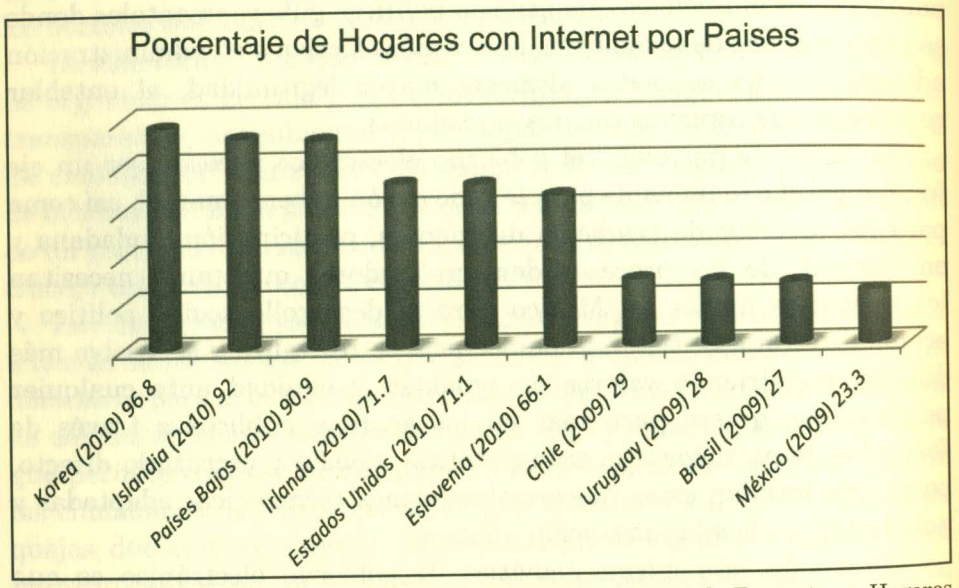
Precisamente hay que dilucidar que la adopción de las TIC y el gobierno electrónico son un medio y no un fin, éste es más bien, es la dotación de servicios públicos de calidad, de políticas públicas efectivas y de la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones. Luego entonces, los municipios que utilicen políticas gubernamentales donde se incluya el uso de tecnologías harán más efectiva a su administración además de que se podrá alcanzar mayor legitimidad, al entablar relaciones más cercanas con sus ciudadanos.

Se logra ver pues, que el gobierno electrónico necesita ser un eje fundamental e inamovible para la innovación gubernamental, así como para los procesos de rendición de cuentas, participación ciudadana y en general, de los procesos democratizadores que tanto necesitan los gobiernos locales en México para el desarrollo social, político y económico. En este tenor, la democracia se revitaliza y se vuelve más directa, adquiriendo valores de igualdad y equidad ante cualquier persona que quiera participar en los asuntos públicos a través de fórmulas de participación, transparencia, debate y escrutinio directo, cosas que brindan estas nuevas plataformas tecnológicas adaptadas y adoptadas por la administración pública.

Dentro de esta misma temática de gobierno electrónico es que se pueden apreciar conceptos como el de la *ciberdemocracia*, que los investigadores abordan como una evolución directa de los hábitos políticos y sociales de los individuos, donde "los poderes clásicos deberán aprender a relacionarse con estos nuevos participantes en el gran juego de la sociedad". (Sánchez, 2008: 65). No obstante, hasta ahora se han expuesto algunas de las virtudes que el gobierno electrónico presenta y los alcances que se pueden lograr en los municipios, sin embargo es importante también poder observar la situación actual que guarda la apropiación de las TIC en México.

En este sentido, hay que recordar que de acuerdo a la encuesta ya citada del INEGI (2012), en el país existen alrededor de 9.8 millones de

hogares que cuentan con una computadora, pero sólo 7.9 millones tienen conexión a Internet. La brecha digital es un impedimento para que el gobierno electrónico se materialice en México, pues en comparación con otros países nos encontramos rezagados. Por ejemplo, en los países denominados "de primer mundo", la penetración de las TIC y el uso de Internet está por arriba del 70 por ciento de la población; en cambio en América Latina el país que más se acerca llega al 30 por ciento. A continuación se presenta una gráfica comparativa con el porcentaje de hogares con acceso a Internet de países representativos en el mundo, para lograr vislumbrar estos datos confrontándolos con México.



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por la Encuesta en Hogares sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información, INEGI (2012).

A pesar de que muchos países nos superan, es un aliciente observar que de acuerdo con la encuesta ya citada, en México en el año 2012 hubo un incremento del 13.4% de hogares con conexión a Internet respecto al 2011. En este mismo orden, se puede establecer claramente una relación de desarrollo y crecimiento económico en las naciones que tienen mayor acceso e inclusión de las TIC. Además esto propicia que cuando se asumen los compromisos de gobierno electrónico, se logren alcanzar los objetivos de manera más pronta y con menos dificultad,

ya que la mayoría de los ciudadanos cuenta con conexiones a Internet, inmiscuidos previamente en el "mundo electrónico".

Visto de este modo y de manera optimista, se puede afirmar que los procesos de modernización e innovación de los gobiernos locales y sus administraciones al incluir procedimientos digitales se presentan como un futuro prometedor, pudiendo llegar a hacer realidad la leyenda de que el municipio sea la institución de gobierno más cercana a la gente, conectando de manera directa al gobierno y la sociedad a través de medios electrónicos y plataformas 2.0.

Al evocar el concepto 2.0 se hace referencia a la evolución que ha tenido la forma en cómo se trabaja en la administración pública, desde el tradicional papel hasta el manejo de medios electrónicos o firmas digitales. En este sentido, la ola de ideas y avances en materia gobierno electrónico no está acabada, pues cada municipio de acuerdo a sus recursos y necesidades puede imprimirle un estilo especial al apropiamiento de las TIC dentro de su gestión, haciendo de ello una tarea innovadora en sí misma.

Alcances del Gobierno Electrónico

Se tiene que comprender que el tiempo en que vivimos ya no es estático sino todo lo contrario, eventos y procesos de modernidad y actualidad abatieron y transformaron a los ámbitos en que los individuos se desenvuelven, la política, la economía, la comunicación, la tecnología y la forma en cómo se relacionan con ellos mismos y sus gobiernos. En este sentido, las instituciones municipales necesitan tomar conciencia de estos cambios para que les permita formular planes y estrategias que les ayuden a adaptarse al contexto, generando un ambiente de sinergia y cordialidad con sus ciudadanos.

La utilización del Internet y las TIC como herramientas en el ámbito local es una opción que abre posibilidades que todavía no han sido exploradas del todo en las instituciones municipales, pues a ciencia cierta apenas comenzó su utilización hace algunos años en México. En el mundo el uso de la tecnología se ha masificado por la eficacia y simplicidad con la que se pueden realizar diversas tareas a través de herramientas como la computadora, los teléfonos celulares, las recientes tablets y por supuesto el Internet. Dentro del ámbito público las TIC

pueden ser utilizadas "desde la obtención de información pública, hasta la participación en procesos de consulta popular, referéndum y voto en línea para aceptar o rechazar candidatos y propuestas de política pública, entre otros ejemplos." (García, 2011: 116).

El movimiento de gobierno electrónico viene acompañado de diversas nociones de empoderamiento ciudadano, igualdad social y revitalización de la participación ciudadana tales como el acceso libre a la información y datos de la administración pública, el software libre, el *open source* y *open data*, la rendición de cuentas efectiva y la innovación gubernamental. Sólo es necesario comprender que las perspectivas y alcances que el contexto tecnológico brinda, es únicamente el punto de partida para que cualquier administración local acople y promocione el uso de las TIC en beneficio de su gestión y sus ciudadanos.

"Una de las claves del Gobierno 2.0 es que nos permite encontrar valor en personas y lugares no tradicionales, de manera externa con la ciudadanía, y de manera interna dentro de nuestras organizaciones a través del *crowdsourcing* (trabajo colectivo de muchas personas)." (Becerra, 2009). La inteligencia colectiva es un mecanismo innovador que hará que los problemas sean resueltos con una mayor efectividad y que los inconvenientes o debilidades de un servicio o política sean solucionados de manera colaborativa por parte del gobierno y los ciudadanos.

Las TIC tienen un papel estratégico en materia de comunicación e innovación en la esfera local, lo indispensable y primordial es mantener actualizada la información en la red para que los ciudadanos puedan mirarla y obtener la que les interese, haciendo que de esta manera se mantenga una comunicación efectiva con el gobierno. Igualmente la compartición de datos, ideas y soluciones entre las propias dependencias que conforman el Ayuntamiento logrará que se tengan servidores públicos informados que puedan aportar y coadyuvar en la mejora de los servicios y políticas públicas. En este caso, por ejemplo, el uso de Internet y una página web tiene que tener como objetivos principales contener por lo menos, los datos más importantes acerca del gobierno municipal y sus dependencias, datos históricos y turísticos del mismo, servicios públicos a disposición de la ciudadanía y herramientas claras para contactar a los servidores públicos para que éstos puedan recibir

un *feedback*[21] que ayude a la innovación de la gestión y desarrolle la posibilidad de incrementar las propuestas y mejoras que hagan llegar los mismos ciudadanos.

La estrategia a seguir es el empleo de páginas web con información útil y actualizada del municipio: blogs, cuentas de correo electrónico y el uso de redes sociales como Facebook y Twitter por mencionar dos ejemplos, en donde las gestiones locales den a conocer obras, servicios e información en general a la opinión pública, para que así los ciudadanos puedan recibirla de forma fácil e inmediata pudiendo opinar sobre todos los asuntos de su localidad y así, se desarrolle un circulo virtuoso de comunicación que mejore los servicios públicos.

"Como exponen César Calderón y Sebastián Lorenzo en su libro *Open Government* (2010), la ciudadanía 2.0 no se conforma con ser administrada. Exige ser servida, informada y escuchada. Ejerce su influencia a través de las redes sociales y es un canal activo de información más. Como en toda estrategia de *Open Government*, la presencia de los Gobiernos en las Redes Sociales debe estar presidida por los principios del diálogo y la conversación permanente: hablar, escuchar y responder." (Gross, 2011).

Otras de las ventajas y aplicaciones que las TIC pueden brindar tanto a los ciudadanos como a las administraciones municipales, es la capacidad de entablar una comunicación en tiempo real, logrando por un lado que las gestiones puedan divulgar e informar de manera oportuna acciones, políticas o hasta siniestros o catástrofes a sus ciudadanos. Por el otro lado, está la posibilidad de que la población pueda hacerle saber a tales administraciones de sus necesidades y peticiones de manera expedita y oportuna; formando círculos de comunicación donde todas las partes escuchan, entienden, participan y generan soluciones.

Considerando todos estos elementos y atendiendo a los resultados que propicia su aplicación, el gobierno electrónico y el uso de las TIC en los municipios, genera cinco alcances contundentes y básicos:

[21] Se aclara que este término es utilizado dentro de las tópicos y asuntos de redes sociales, Internet y Web 2.0 (su traducción literal es realimentación). En este caso a lo que se refiere es a la utilización por parte del gobierno municipal de las TIC, para recibir una realimentación de ideas y aportes provenientes de los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos.

1) **Innovación gubernamental.-** Que emerge de los cambios, apropiación y uso extensivo de las TIC en los procesos de gestión, así como de los círculos de comunicación con la ciudadanía.
2) **Participación ciudadana.-** Que se incrementa al existir espacios abiertos de comunicación directa con los órdenes de gobierno municipales.
3) **Transparencia y rendición de cuentas.-** En los procesos, la actuación de los servidores públicos y el uso de los recursos en razón de la mayor disponibilidad y divulgación de la información concerniente a las gestiones.
4) **Eficiencia y eficacia.-** Que derivan de servicios públicos en línea resultando en un menor costo para las administraciones municipales, así como una progresiva mejora de los mismos.
5) **Efectividad e impacto.-** Se crea un mayor impacto de las políticas y servicios públicos hacia los ciudadanos por la realimentación constante que se da con base en el uso de las TIC.

El gobierno electrónico es un componente que hace posible alcanzar un alto rendimiento en la administración pública al permitir obtener mejores resultados a un coste inferior, además de ofrecer una vía adecuada para que los servicios públicos brindados a los ciudadanos mejoren o se conciban métodos más efectivos. Durante el proceso administrativo ayuda a la administración a transformar la prestación de los servicios de modo que sean más eficientes, eficaces y con mayor impacto, además de conceder a la gestión un perfil de mayor transparencia y legitimidad, formando mejor percepción en la ciudadanía y consecuentemente mayor apoyo y participación.

Sólo por poner un ejemplo claro de lo que se puede hacer con la incorporación del gobierno electrónico a las gestiones locales, la delegación Cuajimalpa del Distrito Federal, comparable con cualquier entidad municipal del país, utilizando la innovación y las TIC a su favor, ha desarrollado una aplicación a través de la cual cuenta con un sistema de *geolocalización* satelital para servidores públicos, haciendo que de esa manera el jefe delegacional pueda exigirles a sus colaboradores que estén disponibles para atender cualquier emergencia o petición ciudadana. (Política Digital, 2012). Optimizando así los tiempos de respuesta, la

eficiencia y hasta la transparencia de la ubicación de los funcionarios públicos en cualquier lugar del recinto de gobierno.

En palabras de estudiosos de la administración "las TIC son indispensables ya que ayudarán a dar un salto hacia adelante en la mejora de la administración pública de los estados y municipios." (Valdés: 2012). La utilización de las TIC ya no es una opción sino una obligación que tienen los gobiernos, ya que a través de su evolución es que se pueden generar oportunidades y nuevos medios para el perfeccionamiento de la gestión pública. En este mismo sentido y a manera de reflexión, en la actualidad ya no es indispensable estar frente a una computadora para codificar, adquirir o transmitir información, a través de dispositivos móviles estas acciones pueden ser realizadas desde cualquier lugar, desde el hogar, en la calle o una plaza pública, abriendo posibilidades y alcances inconmensurables para que las instituciones y los ciudadanos se comuniquen. Como ya se ha expresado dentro del texto, el desarrollo y expansión de las tecnologías en el mundo entero, ha revolucionado la forma en como los individuos establecen relaciones, se comunican e informan, estableciendo redes globales.

Es requisito indispensable que los gobiernos locales fomenten "... una red de información entre sectores: la información, la comunicación de datos a los ciudadanos, así como la recepción de sus inquietudes; y las relaciones públicas. Convirtiéndose de esta manera en una herramienta privilegiada para informar a la población sobre la administración en este caso municipal y contribuir así a que los ciudadanos aprovechen mejor los servicios que les ofrecen." (Izurieta, 2002: 150).

En cuanto al uso de redes, que bien puede ser comparado con el concepto de gobernanza, el gobierno del Distrito Federal a través de su Dirección de Servicios Urbanos de la Secretaría de Obras y Servicios, lanzó en 2012 una aplicación para *smartphones* llamada 072 Móvil, en la cual los ciudadanos pueden alertar de fugas y baches en la ciudad a la administración, dando ésta atención y seguimiento a las demandas ciudadanas (Guzmán, 2012). Se puede percibir que los alcances del gobierno electrónico son inconmensurables, convirtiéndose en un factor importante de innovación gubernamental y participación ciudadana, ya que ayuda a la gestión a la resolución efectiva de las peticiones de la población y además aumenta la calidad de los servicios públicos y alienta el cuidado de los mismos por parte de la sociedad civil.

Transparencia y Rendición de Cuentas desde las TIC

Un elemento clave para la modernización y la innovación dentro del Estado y por supuesto de la administración pública municipal y el gobierno electrónico, son las políticas gubernamentales en el terreno de la transparencia y la rendición de cuentas, luego de que a través de mecanismos empleados para que los ciudadanos conozcan de los hechos de su gestión se logra mayor rendimiento en el aparato gubernamental, pues por un lado se obliga a las instituciones a mostrar el uso adecuado de los recursos públicos y por el otro, se amplía el campo para que los ciudadanos estén atentos en los asuntos de sus gestiones y participen activamente.

La rendición de cuentas ya no es un mero instrumento que las gestiones locales deban aplicar por mandato, ahora, es más bien obligación y una necesidad que el mismo contexto pide. Los ciudadanos cada vez son más conscientes de la utilización de los recursos públicos y las decisiones de sus gobernantes, requiriendo de respuestas que les brinden la certeza que sus impuestos son utilizados eficientemente. En este tenor, es necesario que tanto la transparencia como la rendición de cuentas sean conjugadas a través de medios de gobierno electrónico y de TIC para ofrecer mayores rendimientos.

Para entender mejor este punto, es imprescindible hacer uso de la definición completa y extensa de transparencia, ya que el concepto al ser traído desde la lengua inglesa como *accountability*, ha propiciado que se divague un poco en su uso. Normalmente, se piensa que sólo hace referencia a la difusión del uso de los recursos públicos, sin embargo el concepto es más amplio, abarca la responsabilidad que tienen los gobernantes y funcionarios de responder por sus acciones a los ciudadanos, además de prestar atención a las demandas que éstos exterioricen y también a componer un gobierno abierto en el que sea fácil el acceso a la información.

Según Schedler (2004: 11), "el concepto clave, se llama *accountability* y como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en español, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas".

Hay que rescatar que la rendición de cuentas y la transparencia están ligadas pues son "un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, más sería impreciso usarlo como sinónimo de aquél" (Ugalde 2002: 17), es decir, la transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información son elementos complementarios más no iguales.

De esta manera, el compromiso es que las entidades públicas locales divulguen y muestren la información en bases de datos permanentes y actualizados que estén disponibles para la consulta de cualquier persona interesada. La difusión del uso y manejo de los recursos públicos, de los documentos de vital importancia para la administración pública, como las cuentas de ingresos y egresos, las concesiones, las licitaciones para proveer a las gestiones de insumos, los salarios de los funcionarios, entre otros tantos, son públicos y no privados, así que deben estar disponibles para la consulta de cualquier ciudadano, de manera fácil, simple y ordenada. En este sentido, los portales en Internet de los gobiernos locales son un aliado perfecto para hacer del conocimiento de la población los asuntos que los afectan directamente.

Con base en esto, las TIC son un compañero imprescindible a la hora de mostrar y divulgar la información, las páginas web son la plataforma desde la cual nace todo el proyecto de transparencia y acceso a la información de los gobiernos municipales, ya que es desde este entorno que se desenvuelven las ligas, sitios, redes sociales e instrumentos que la gestión quiere dar a conocer a sus ciudadanos. Un claro ejemplo de ello es que ahora los ciudadanos pueden consultar desde su hogar la cuenta pública, acceder a servicios públicos municipales o bien pedir asesoría sobre algún trámite con sólo entrar a la página, entrar a un chat o enviar un e-mail.

En países más desarrollados que el nuestro, el acceso a Internet y a la información se están convirtiendo en derechos fundamentales que el gobierno debe garantizar a los ciudadanos. "Lo que garantiza que el derecho a la información no sea un ejercicio estéril y vacío es que exista amplia y significativa información. Los ciudadanos, por eso mismo, deben ser informados y tener acceso directo a la mayor cantidad de documentos y archivos públicos. Es la manera de hacer realidad este derecho." (Aguilar, 2008).

Es un deber que los gobiernos tengan "las puertas abiertas" para que cualquier ciudadano u organización pueda verificar el uso de los

recursos y la honestidad y ética con que se manejan, transparentando así las operaciones gubernamentales y evitando la corrupción, pues esto dota de credibilidad y legitimidad a la gestión municipal, haciéndola más eficaz y productiva. "Se trata entonces de un proceso de doble vía: es un derecho ciudadano que debe ejercerse y una obligación gubernamental que hay que vigilar". (Jiménez y Villasana, 2003: 1).

La transparencia es un tema que debe ser no sólo tratado en las investigaciones de administración pública o derecho, sino una política y práctica recurrente en las gestiones locales. La opacidad o corrupción generan problemas sociales y con el mal uso de las finanzas municipales se repercute directamente en la dotación de servicios públicos y consecuentemente en la vida de los ciudadanos. En este sentido, son los gobiernos locales las primeras instituciones que necesitan blindar sus administraciones en materia de transparencia y adoptar posturas firmes contra el abuso de poder, encaminadas a terminar con la corrupción en las decisiones públicas.

Gobierno Abierto

Un nuevo modelo de gestión nace, la sociedad civil que cada vez es más activa requiere de la reinvención del gobierno. El conocimiento acuñado hasta ahora (NGP, empoderamiento ciudadano, transparencia, innovación gubernamental y gobierno electrónico, por mencionar algunos) genera opiniones e ideas diversas, pero lo más importante, es que se lleven a cabo para la mejora de la gestión municipal, poniendo énfasis en la integración de todos los procesos humanos, materiales y financieros y no sólo en uno, es decir, un proceso de cambio global e integral que generé innovación en el actuar del municipio incluyendo sus dependencias, su personal y no únicamente un sector.

El gobierno abierto es una conjugación de elementos claves para la reforma y modernización del Estado, entre los que se incluyen el gobierno electrónico, la transparencia, la rendición de cuentas, la apertura de gestión con los ciudadanos, el empoderamiento de éstos y la innovación gubernamental. En este sentido, los municipios al ser los ámbitos de gobierno más cercanos a la población son también las primeras instituciones que deben llevar a cabo la materialización de

este conocimiento y proponer nuevas formas de participación y dotación de servicios públicos.

Las políticas públicas de gobierno abierto de los municipios deben de ir encaminadas a dejar de ver a los ciudadanos como meros espectadores. La empatía que genere la gestión con los ciudadanos empezará a dotar de redes sociales que coadyuven en la dotación de servicios públicos y genere alianzas. "De este modo, el origen de la Iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto es singular, ya que se sustenta en conversaciones de un grupo diverso, integrado por individuos con experiencias en las organizaciones de la sociedad civil, en el periodismo, en la iniciativa privada y en el gobierno". (Hofmann *et al.*, 2013: 27).

Las administraciones municipales requieren desenvolverse bajo tres pilares básicos para reformular un gobierno 2.0 de calidad: a) apertura para la participación, b) transparencia y acceso a la información y c) colaboración con los sectores no gubernamentales. Así pues, el concepto 2.0 que se utiliza dentro del gobierno electrónico y abierto, revela una evolución en la manera de hacer las cosas, proveniente específicamente de la Web, indica la revolución que se tuvo al pasar de aplicaciones tradicionales a la colaboración e innovación entre usuarios.

Es una actitud que empezó con el uso extensivo de las TIC y que rápidamente se diluyó en la sociedad en general; su aplicación ha alcanzado a los ámbitos de gobierno y sus administraciones públicas. Hablar de un nuevo enfoque con base en un gobierno abierto para las gestiones locales implica reinventar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública municipal y el modo en como la administración se comunica con la ciudadanía. Es una evolución casi inherente por el mundo globalizado en el que nos encontramos pero necesita de ayuda para su instauración en el ámbito municipal.

Asimismo, el gobierno abierto implica repensar la forma de comunicación entre los distintos actores sociales, en el ámbito público local involucra una serie de mecanismos de comunicación entre el gobierno, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y los ciudadanos; en este sentido al ser el ámbito municipal el campo de estudio, nos lleva a pensar que la tarea de estar abierto y crear plataformas de discusión debe reglamentarse para que sea una obligación y no una opción.

El uso de herramientas de *microblogging* como Twitter o de redes sociales como Facebook o YouTube, son una plataforma de innovación y comunicación eficiente que puede ser utilizada por la administración pública municipal para el desarrollo pleno y eficaz de las políticas públicas que quiera llevar a cabo, además propicia la cooperación entre ciudadanos y administración al compartir ideas y encontrar respuestas a las proposiciones.

"Estas nuevas tendencias han propiciado un contraste entre el enfoque 'tradicional' de acceso a la información pública y el actual de 'gobierno abierto': Mientras que el primero se concentraba principalmente en el acceso a la información y la transparencia, el enfoque actual involucra elementos de participación, colaboración e innovación, principalmente." (Sandoval, 2012).

No obstante, la razón de tener una página Web con enlaces a cuentas en redes sociales no implica de manera automática tener una comunicación efectiva con los ciudadanos, lo importante es generar realimentación a través de respuestas puntuales a los comentarios y preguntas de los usuarios, reproducir un *feedback* como ya se expuso es la tarea primordial para que las instancias municipales adquieran el calificativo de gobiernos abiertos.

El modelo de gobierno abierto debe ser aplicado en todos los municipios en México, dilucidando con lo visto hasta aquí que no es una tarea fácil pero tampoco imposible. El empeño político que se pongan será clave para la reorganización de los municipios en México en este siglo XXI. Esta nueva forma de organización que los gobiernos "más avanzados" ya están aplicando, genera círculos virtuosos de gestión pública innovadora, es decir, al aplicarlo se admite más transparencia y acceso a la información, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la formulación, aplicación y evaluación de los servicios y políticas públicas, redituando en el ensanchamiento de espacios de colaboración entre el sector público y privado. Al final, los resultados son innovadores al hacerse cambios que provienen de la participación de todos los sectores sociales, al mismo tiempo que se genera valor público y empoderamiento de los ciudadanos sobre sus gestiones.

Conclusiones

Las tendencias que se están desarrollando en los gobiernos de todo el mundo en cuanto al uso de las TIC crean muchos retos para afrontar, no obstante también nacen demasiadas oportunidades para el cumplimiento de los quehaceres gubernamentales de maneras más eficaces, efectivas y cercanas a la población. Las necesidades de los ciudadanos deben de ser resueltas de forma expedita, por ello es que los gobiernos municipales necesariamente requieren modernizar e innovar los procesos de gestión. Estudios actuales como el de la revista Wired *"The Web is Dead. Long Live the Internet"* publicado en 2010, demuestran que las estilos y usos actuales de las TIC en el mundo se dirigen hacia terminales móviles, es decir, hacia *smartphones*, tablets y dispositivos con conexión inalámbrica. Esto repercute sobremanera en como los gobiernos deben de vislumbrar los alcances y métodos que deben emplear para acercarse a la población, ya no sólo a través de una página web institucional, sino que ahora también es necesario crear aplicaciones que sean accesibles desde dispositivos móviles.

En este orden de ideas, el gobierno electrónico debe de ser una tarea multidisciplinaria donde se destinen a servidores públicos capacitados en diversas disciplinas como computación, comunicación, política y administración pública por mencionar ejemplos, para que se puedan utilizar las diversas plataformas que el contexto brinda de manera efectiva y no se desperdicien ni subutilicen las herramientas. En este mismo sentido, debe de elaborarse un plan práctico para que los gobiernos municipales puedan adquirir para sus gestiones todas las clases de tecnologías; es decir, tener una página web no basta para que sea un gobierno electrónico, se necesita del uso continuo y extenso de todas las TIC.

Estos nuevos modos de interacción producen cambios sustantivos en la manera en como los ciudadanos pueden exigir pero también proponer a su gestión, logrando nuevas formas para la resolución de los problemas. Los municipios en nuestro país aún no explotan ni desarrollan todo el potencial del uso de las TIC, la adjudicación del Internet como instrumento de gestión por parte de los gobiernos locales no sólo abarca el uso de una página web gubernamental como ya se

dijo, el abanico de posibilidades para interactuar con los ciudadanos se expande a través del uso de redes sociales, correo electrónico, chats en línea y aplicaciones para dispositivos móviles.

En México no existe realmente una estrategia general que guíe la consumación del gobierno electrónico para la administración pública, existen tareas pendientes pues existen problemáticas graves y comunes en todo el territorio nacional, tales como la heterogeneidad en los sistemas informáticos que cada esfera de la administración pública emplea, la falta de normatividad de calidad que proteja el uso de los datos personales y desde luego, la brecha digital persistente en el país. No obstante a pesar de las deficiencias que se pueden encontrar en las esferas de gobierno, como se ha podido ilustrar a través de los ejemplos en este texto, se pueden vislumbrar los avances de la implementación de las TIC y el gobierno electrónico en los procesos de gestión.

Desde luego la perspectiva de que los municipios logren aplicar herramientas e instrumentos de un gobierno electrónico y abierto que brinde más y mejores servicios públicos se observa como una tarea cercana y tangible. La primera fase sólo depende de acuerdos políticos pues su implementación no absorbe grandes gastos de las finanzas municipales, y en cambio, desarrolla oportunidades para el mejoramiento de la gestión, de la democracia y de la sociedad del conocimiento.

Bibliografía

Arellano, Gault [coord] (2004). *Más allá de la reinvención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Miguel ángel Porrúa.

Calderón, César y Lorenzo Sebastián (2010). *Open Goverment*. España, Algon Editores.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F.: Anaya, 2012.

Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los Hogares, 2011 / Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México: INEGI, c2012.

Fountain, Jane E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, The Brookings Institution. Citado en: Naser Alejandra y Concha Gastón (2011). "El gobierno electrónico en la gestión pública". Serie Gestión Pública. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Izurieta, Roberto. [*et al.*]. (2002). *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Merino, Mauricio (2003), *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, México, Instituto Federal Electoral (IFE).

Norris, P. (2001). The Virtual Political System. En: P., NORRIS, *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide, Mass.*, Cambridge University Press.

Osborne, David (1994). *La Reinvención del Gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

Pichardo, Ignacio (2004) *Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*. Toluca, México: El Colegio Mexiquense.

Salazar, Julián (2009), *Elementos básicos de la Administración Municipal*, 3ª ed., México, Universidad Autónoma del Estado de México / Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Schedler, Andreas. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. México: IFAI, Serie de Cuadernos de Transparencia. No. 3.

Suárez Sian, Michel D. (2012). *Cuba: Internet, acceso y sociedad del conocimiento.* México, Razón y Palabra (81 - Noviembre 2012 - Enero 2013).

Ugalde, Luis Carlos. (2002). *Rendición de cuentas y democracia, El caso de México.* Serie de Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21. México. IFE.

Weber, Max (1974) *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva.* México, Fondo de Cultura Económica.

Hemerografía

García Guzmán, Maximiliano (2011). "TIC gobierno electrónico y gestión pública en México", en *Buen Gobierno,* Revista No. 11, semestral Jul-Dic, 2011, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., pp. 115-129.

Gómez Álvarez, David (1994), "En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, de Mauricio Merino (Coord.), en *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen IV, No. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 459-463.

Muñoz, Aldo; Julián Salazar; Roberto Mendoza. (2011). *"Administración Pública Electrónica. Concepto, alcance y niveles de aplicación en el ámbito municipal".* Conceptos Público-Administrativos, núm. 4. México. IAPEM.

Nacer, Alejandra y Gastón Concha (2011). "El gobierno electrónico en la gestión pública". Serie *Gestión Pública.* Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Rivera Urrutia, Eugenio (2006), "Concepto y problemas de la construcción del Gobierno Electrónico. Una revisión de la literatura", en *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen XV, No. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), pp. 259-305.

Ruíz Alanís, Leobardo (2009). *"El e-government (administración electrónica) como herramienta de la democracia y de la gestión local".* XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 Oct. AÑO

Sánchez Carbadillo, Juan, (2008). "Perspectivas de la información en Internet: ciberdemocracia, redes sociales y web semántica". En *Revista de Estudios de Comunicación,* No. 25 Noviembre de 2008, Vol. 13. España, Universidad del País Vasco.

Mesografía

Aguilar Valenzuela, Rubén (2009). *Bases de la comunicación gubernamental*. Revista Etcétera en: http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=594, consultado: 22 de noviembre de 2012.

Becerra Mizuno, Rodrigo (2009). *Las posibilidades que aporta el Gobierno 2.0*. Política Digital en: http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=2714&c=101, consultado 27 de noviembre de 2012.

Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN. Coordinación General de Servicios de Cómputo Académico. (2010), *-Gob*, México En: http://administracion.cinvestav.mx/Portals/0/SiteDocs/SPlaneacion/CGSTIC/Publicaciones/GobiernoElectronico.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2012.

Gross, Manuel. (2011). *Los 10 mandamientos de la comunicación en las redes sociales*. En: http://manuelgross.bligoo.com/20110416-los-10-mandamientos-de-la-comunicacion-en-las-redes-sociales, consultado el 30 de enero de 2013.

Guzmán, Sharenii (2012). *Reporte baches en DF desde su celular,* Periódico El Universal en: http://www.eluniversal.com.mx/primera/40516.html, consultado el 26 de noviembre de 2012.

Hofmann, Andrés, Álvaro Ramírez y José Bojórquez (2013). *La promesa del gobierno abierto.* En:http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/lpga.pdf, consultado el 30 de enero de 2013.

Jiménez y Villasana (2003). *Reflexiones sobre la transparencia en los gobiernos locales: Avances sobre el Programa "Ciudadanos por Municipios Transparentes, CIMTRA"* en: http://localeando.tripod.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/reflexionestransparenciagoblocal.pdf, consultado 27 de noviembre de 2012.

Política Digital (2012). *Monitorea al jefe delegacional con GPS a sus principales mandos.* Política Digital en Línea, Innovación Gubernamental en: http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21671, consultado el 29 de noviembre de 2012.

Política Informática (2003). *La brecha digital, un concepto social con cuatro dimensiones*. Boletín Número 6. En: http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/articulos/tecnologia/brecha.pdf, consultado el 16 de enero de 2013.

Sandoval, Rodrigo [et. al.] (2012), *Ranking estatal 2012 de portales .gob*. Política Digital en: http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21552, consultado 3 de diciembre de 2012.

Valdés, Mauricio (2012). *Diálogo Estatal. Ciudades Digitales*, IAPEM, en: http://www.iapem.org.mx/iapem_nueva/modulos/comunicados_ver.php?id=60, consultado 20 de noviembre de 2012.

Capítulo VII

GOBIERNO ELECTRÓNICO Y EL MUNICIPIO EN MÉXICO, HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE GESTIÓN

Leobardo Ruiz Alanís

* Leobardo Ruiz Alanís, Profesor-Investigador de la UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e.mail, **lruizalanis@gmail.com**

Introducción

En el presente capítulo se exploran los alcances del gobierno electrónico para el caso de los municipios de México. Se trata de dos temas que en las circunstancias actuales tienden a confluir. El gobierno electrónico, con las nuevas tecnologías de comunicación, ha sido impulsado como un nuevo proyecto político modernizador. La otra parte, los municipios, con una larga trayectoria, con diferentes grados de complejidad sociopolítica formada en el curso de sus historias particulares, pero sujetas a un marco legal generalizador, circunstanciadas por la emergencia de las tecnologías.

Es necesario señalar acerca del gobierno que, como se sabe, es mucho más que lo electrónico. Como bien señala Quiñones, al concluir la etapa en que el ejecutivo tuvo la primacía, ahora el gobierno debe adecuarse a los nuevos desafíos, en especial a dos: "el desarrollo de formas de acción social y política que ya no fluyen por los canales institucionales convencionales de tipo democrático representativo y la consolidación de nuevas dinámicas de innovación tecnológica y producción *transnacionalizada* que socavan la soberanía estatal" (Quiñones, 2010: 99). Para el gobierno, dicha adecuación se traduce en una mejora de su capacidad de acción, a través de un despliegue marcadamente diferenciado de sus funciones de dirección política y mantenimiento del orden. En lo que se refiere a su quehacer de cara al ámbito socioeconómico, se asiste a una cesión de la centralidad, en virtud de lo cual se contrae al rol de coordinador de una densa red de organizaciones extra gubernamentales de escala global, nacional y subnacional, de origen tanto mercantil como no mercantil y de naturaleza tanto corporativa como social. Como le ve el citado autor, esta red echa por tierra la tradicional separación entre lo público y lo privado. Es lo que se conoce como el paso del gobierno a la gobernanza (Quiñones, 2010:100).

Ante la creciente politización de la ciudadanía conjugada con la intensificación de la dominación en el mundo de la producción, la respuesta no es el rompimiento total con las formas democráticas, cosa que agravaría los problemas de gobernabilidad, sino la búsqueda de mecanismos tecnológicos e institucionales que potencien las capacidades de administración de las expectativas, valores y actitudes de los ciudadanos y

faciliten la consolidación de nuevas formas de control y legitimación gubernamental.

El presente capítulo trata varios puntos. En el primero y segundo se identifica la referencia teórica que sirve de sustento a la implementación del gobierno digital, tema que, sin duda, tiene un elevado interés en vista de los cambios experimentados en los diferentes ámbitos de la sociedad. Se acusaría al modelo estudiado, que no propuesto, por Max Weber respecto al modelo burocrático. Para la teoría imperante en la última parte del siglo pasado, el mencionado modelo tendría que flexibilizarse para responder a las necesidades actuales. De aquí la sugerencia, desde los organismos multilaterales, de la pertinencia de implementar el gobierno electrónico. En el tercer apartado contiene el recorrido hecho por las administraciones federales y locales del pasado reciente, en un esfuerzo por introducir en los tres ámbitos de gobierno el ejercicio del gobierno electrónico. En ello los municipios, por su heterogeneidad, han dado pasos diferenciados, pero ello debido también a la estrategia de implementación de la política digital, como se verá en los apartados cuatro y cinco. Finalmente, en los dos últimos apartados se trata de vislumbrar los alcances del gobierno electrónico en el nivel municipal y las posibilidades que se abren para la participación ciudadana. En las conclusiones, como debe ser, se trazan algunos perfiles de la trayectoria inmediata del gobierno electrónico en el nivel municipal, señalando algunos escollos que dificultan su avance.

Valores, estructuras y métodos de trabajo

El marco teórico de referencia ha sido, para muchos de los autores que escriben sobre el tema, la Nueva Gerencia Pública aunque el desarrollo de las TIC, haya sido anterior a esta ideología administrativa. Según ésta, una mayor flexibilidad en el actuar del sector público le permitirá ofrecer respuestas a las situaciones complejas generadas desde los diferentes ámbitos de la sociedad (Hood, 1991. Pollitt, 1998). El gobierno electrónico refleja una imagen de modernidad y transparencia, así como de una mejor relación entre el gobierno y la ciudadanía. En la perspectiva inmediata orienta a los gobiernos a instrumentar un portal electrónico para vincular a todas las dependencias federales

centralizadas, incluyendo un apartado de transparencia para vincularse con la ciudadanía.

Los patrones organizativos de las instituciones públicas experimentan actualmente el impacto causado por los cambios tecnológicos. Pero no se trata solamente de una modernización del aparato burocrático sino de una operación que ha de tocar los valores, la estructura y los métodos de trabajo. Para la justificación teórica de la propuesta, ha sido recurrente la crítica al modelo de organización burocrática de hace un siglo, modelo identificado por Max Weber en sus estudios sobre los tipos de dominación (Weber, 1977).

En el pensamiento weberiano los estudios sobre la burocracia no parecen estar encaminados a crear un modelo ideal de burocracia, para una aplicación práctica. Su análisis sobre la burocracia forma parte del marco de análisis del curso global de la racionalidad en Occidente. La virtuosa lectura de sus textos inspiró lo que habría de conocerse como modelo weberiano de burocracia, que los impulsores teóricos de la NGP han tomado de palimpsesto.

En la perspectiva de los nuevos tiempos, frente a la estructura burocrática de inspiración weberiana se alza la estructura propuesta por la llamada NGP. Contrastado con la concepción de Weber (Allcorn, 1997) las organizaciones virtuales paralelas, como organizaciones basadas en el uso intensivo de Internet y las TIC, promoverían 'un contexto de aprendizaje vaciando las regulaciones, las reglas, y los roles preexistentes; una organización donde los participantes son equivalentes; participación abierta donde el conocimiento especializado y la formación no son necesarios para una participación efectiva en el diálogo; contribuciones espontáneas y voluntarias por los miembros de la organización; un espacio y un tiempo creativos donde las únicas reglas son participar, contribuir, y aprender, y donde la estructura fluye desde la discusión interactiva. Las reglas generales no existen" (Cfr. Criado, 2002: 9).

Para que los usuarios puedan realizar eficientemente operaciones desde el gobierno electrónico, conviene un cambio en los patrones organizativos de las instituciones gubernamentales, de manera que se supere el modelo burocrático y las limitaciones que experimenta. De manera que las capacidades de innovación se conviertan en la mejor

opción para mejorar el funcionamiento de la burocracia. Habría que superar, entonces, las características del modelo atribuido a Weber:

a) División del trabajo unido en una línea jerárquica de mandos, con un organigrama vertical, con líneas de mando descendentes y reglas de subordinación ascendentes.
b) El funcionario ingresa a la organización por sus méritos y formación profesional, y cuyas opciones de promoción o ascenso dentro de la institución le garantizaban una permanencia laboral.
c) Las normas, procedimientos y canales de comunicación formal e impersonal que deben seguirse paso a paso, bajo una rutina definida.

Visto de esta manera, el modelo weberiano correspondía al florecimiento de las actividades económicas y que por las circunstancias específicas de dominación política, hacia finales del siglo XIX, la administración pública requería una composición organizacional de este tipo. Después de varias décadas ha sido el blanco de algunas críticas como por ejemplo la falta de flexibilización y adaptación de los procesos, y sobre todo la resistencia al cambio. Sin embargo, como lo ha mencionado Drechler (2005) no es que ese fuera un modelo que le gustara a Weber, solamente lo vio como el más racional y eficiente de su tiempo.

Conviene distinguir dos ámbitos diferenciales. Para un autor como Peters (1997), se deben analizar los dos elementos para comprender mejor el papel desempeñado por la burocracia en el gobierno moderno. El primero es un entendimiento analítico de los requisitos de la gobernación, ya sea que tal gobernación sea realizada por las instituciones políticas legítimas o por la burocracia. El segundo es una revisión a fondo de los conocimientos que hay acerca del papel de la burocracia en la creación de políticas, teniendo siempre en mente esa imagen política. En gobiernos democráticos los funcionarios públicos parten de una representación popular mediante la cual obtienen puestos en áreas para la funcionalidad del aparato gubernamental, dando origen así a las burocracias.

Estas burocracias gubernamentales tienden a concentrar grandes cantidades de información y los conocimientos técnicos que los gobiernos contemporáneos requieren para la elaboración y ejercicio de las políticas.

Aunque dentro de la función burocrática la implementación de su acción es conforme a programas institucionalizados como compromisos de los gobiernos, sus alcances experimentan limitaciones debido a la rutinización de procesos que la regla asigna bajo su competencia, pero sin lograr hacer mayores cambios en beneficio de la organización y la propia ciudadanía. Ahora bien, la burocracia se moldea ante la necesidad de competir por un financiamiento mayor de manera que logra generar programas nuevos y nuevas políticas en la estructura y sólo así se logran efectuar modificaciones en la organización respondiendo en muchos de los casos a los intereses de la burocracia misma. La naturaleza de la competencia es diversa a la competencia que prevalece en el ámbito de la economía. Por tanto, esta competencia burocrática limita la consistencia interna de los gobiernos. La burocracia no actúa como instrumento integrador del sistema público, sino más bien como un conjunto de gobiernos, cada uno de los cuales sirve a un grupo de clientes decisivo en el juego político de la supervivencia. Estas interacciones "no aseguran en modo alguno que surgirá esa entidad mística que es el interés público, pero es más probable que surja cuando los intereses se ven obligados a negociar que cuando cada interés puede captar su propia porción de la estructura administrativa" (Peters. 1995: 336).

Comparativamente, en el modelo weberiano se alza con vigor el principio jerárquico que conduce a eludir responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y decisión al máximo nivel. Se configura así por su propia naturaleza política, pero se van también perfilando los problemas que para su atención se requiere, al menos, una mayor eficacia gubernamental. Para los reformadores contemporáneos la modernización implica: reestructuración, reingeniería, reinvención, realineación y reconceptualización.

1. En función de los objetivos e intereses de los gobiernos, se ha de determinar lo que vale la pena retener y lo que se ha de eliminar de la estructura organizativa, para darle valor al servicio o producto que ofrece el gobierno.
2. En la reingeniería que consiste en el análisis y arreglo de los problemas existentes la condición inicial no son las funciones establecidas en la estructura organizacional sino en el análisis de los procesos. En consecuencia, con la mejora del desempeño

disminuye el tamaño de la burocracia. Los resultados se han de reflejar en la calidad del servicio y en la satisfacción del usuario o cliente.

3. Reinventar implica que la organización, utilizando el pensamiento estratégico, actúa en el marco de una aplicación del pensamiento estratégico y planificación estratégica de largo plazo, con resultados tangibles, cuantificables, aplicando criterios de mercado y buscando satisfacer al cliente o usuario.
4. La realineación, tarea básicamente de los gerentes, tiene que ver con la transformación de los espacios o mercado interior que competen a la organización.
5. Mediante la reconceptualización se requiere un replanteamiento de la política de gestión de los recursos humanos, de gerentes públicos con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia, de manera de poder conferir mayor poder a estos últimos para conseguir los resultados propuestos (López y Leal, 2002).

Si las bases teóricas de la administración pública tradicional fueron la teoría de la burocracia y la teoría de la separación entre política y administración, para la NGP la dicotomía conceptual se basa en la decisión racional y la gestión privada. Desde este punto de vista, la economía se basa en los prejuicios sobre la racionalidad humana y la elaboración de modelos explicativos predictivos de carácter deductivo para generar abstracciones mayores. La gestión privada está fundamentada en la idea de que aunque el sector público es diferente al sector privado debido a su naturaleza política, eso no significa que todos los actos sean políticos o que todas las políticas deban ser puestas en práctica por políticos. En ese sentido, se entiende que los planteamientos económicos y gerencialistas habrían determinado la dirección de las reformas de NGP implantadas, en los que tales principios ya estaban muy asentados en muchos ámbitos de la vida política, social y económica.

Estas referencias teóricas de la NGP habrían servido para guiar los resultados esperados por el gobierno electrónico. Se parte del hecho de que la propia incorporación de las TIC en las Administraciones Públicas es una de las características normativas propuestas en los textos que han servido de guía en las experiencias recientes. En todo caso, han

sido numerosas las doctrinas de índole normativa que han intentado guiar esos procesos de cambio en las Administraciones Públicas, así como de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos. Sin embargo, sólo algunas sintetizan los rasgos que han guiado a las organizaciones reformadas del sector público bajo el auspicio teórico de la NGP, y a través de los cuales se podrían describir muchos de los proyectos de Gobierno Electrónico. Algunas de esas doctrinas serían las siguientes, conforme al pensamiento de Hood (1991).

- Separación política/administración, decisión/gestión o gestión directa profesional en el sector público y en los puestos superiores. Ello supone un control activo, visible, discrecional por personas identificables en el ápice estratégico. Esta doctrina se conecta con la rendición de cuentas, que requiere una clara asignación de responsabilidades por las acciones, y no una difusión del poder. Además, sustituye al énfasis enorme en las habilidades para las políticas y reglas, y no en la gestión activa.
- Evaluación del rendimiento o estándares explícitos y medidas de rendimiento. Implica una definición de metas, objetivos, indicadores de éxito, preferiblemente expresados en términos cuantitativos, especialmente para los servicios profesionales. La rendición de cuentas requiere un claro establecimiento de metas, la eficiencia requiere una observancia estricta de los objetivos. Este planteamiento sustituye la proliferación de normas y estándares cualitativos e implícitos.
- Orientación a los resultados o mayor énfasis en el control de los productos (outputs). Supone una asignación de recursos y recompensas ligadas a la medida del rendimiento y una ruptura de la gestión de personal centralizada y a la medida de la burocracia. Se adivina una necesidad de acentuar los resultados sobre los procesos, sustituyendo el énfasis en el procedimiento y el control.
- Agencialización o salto hacia la desagregación de unidades en el sector público. Esta doctrina implica una ruptura de antiguas unidades monolíticas, como consecuencia de la necesidad de crear unidades gestionables, separar intereses de provisión y producción, ganar ventajas de eficiencia en el uso de acuerdos de contrato o franquicia dentro y fuera del sector público. En ese

sentido se opone a creer que el sector público debe ser uniforme e inclusivo para ser controlable, sin que el control se quede corto ni sea redundante.

- Competencia o transformación hacia una mayor competición en el sector público. Esta característica lleva a un movimiento hacia contratos a plazo y procedimientos de oferta, promoviendo la rivalidad como la llave para reducir costes y mejorar estándares, de manera que la flexibilidad, la independencia y las transacciones de bajo coste requieren contratos de personal poco especificados y provisión ilimitada.
- Privatización/externalización o énfasis en prácticas de gestión del sector privado. Supone, por ejemplo, un desplazamiento del estilo militar de la ética del servicio público o una mayor flexibilidad en las recompensas. En ese sentido, supone una sustitución del énfasis en la ética del sector público, la contratación y pagas fijas, el modelo de empresario fijo, una estructura de recursos humanos fija, o puestos de trabajo de por vida (Criado, 2002: 14).

La reducción de costos constituye la mejor carta de presentación de las virtudes que las TIC. Traídas de la administración del sector privado están provocando tensiones en la estructura burocrática del sector público. El trabajo en red facilita la comunicación entre las partes integrantes de la organización, cambios en los procedimientos y en la distribución del poder. Por ello, las estructuras se horizontalizan para redistribuir las cuotas de responsabilidad entre los que ejecutan las tareas. La mayor promesa consiste en que la implantación de ese nuevo modelo administrativo, además de propiciar una disminución de costos, permitirá a las instituciones públicas flexibilizarse ante situaciones de crisis.

Desde el punto de vista de la NGP, para las nuevas estructuras administrativas se han de tomar en cuenta los siguientes aspectos: simplificación de niveles, organización de trabajo en torno a procesos determinados y no en torno a tareas, gestión orientada a equipos en lugar de individuos, énfasis en competencias de las personas más que en la especialización funcional, la redefinición de mecanismos de coordinación y control, el libre flujo de información, la orientación al cliente y a la reducción de tiempo en el desarrollo de productos y

servicios, y la maximización de contactos con proveedores y clientes. En todo caso, el hecho de que las TIC intervengan en la modificación del modelo de administración pública a través del gobierno electrónico, no quiere decir que la discusión se incline al determinismo tecnológico por otorgar importancia a la herramienta sobre la forma organizativa. Las TIC no son el cambio *per se*, ellas impulsan el cambio (Criado Et-al, 2002).

Gobierno electrónico, enunciación

Aún está por formalizarse una definición para el gobierno electrónico. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial, conciben que se trata del uso de nuevas tecnologías en las actividades de las agencias gubernamentales, particularmente de Internet, como una herramienta para transformar sus relaciones con las ciudadanía, empresas e instituciones gubernamentales. Para la OCDE se trata del "uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno" (OCDE, 2003: 22). El Banco Mundial lo define como "el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno" (cfr. Nasser y Concha, 2011: 11). Para la ONU, el gobierno electrónico incorpora la habilidad de las personas de involucrarse en un diálogo con sus gobiernos como consumidores de los servicios públicos y por participar en los procesos políticos como ciudadanos. Lo define así: "La utilización de Internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos" (cfr. Nacer y Concha, 2011:13).

Winkel sugiere que para comprender lo que es un gobierno electrónico podemos recurrir al Memorando sobre Gobierno Electrónico suscrito por aproximadamente 70 expertos, que ha ejercido una fuerte influencia sobre la interpretación del término en la Unión Europea. En el documento elaborado por este grupo define gobierno como "acto de gobernar y administrar con inclusión de los procesos democráticos" y, consiguientemente gobierno electrónico, suscribe Winkel, como la "realización de procesos democráticos, de decisión y de gestión en

política, Estado y administración haciendo un muy intensivo uso de la tecnología informática" (Winkel: 50).

La discusión sobre el gobierno electrónico no gira básicamente en torno a los riesgos, sino a las oportunidades que ofrece la transformación ocurrida a partir de la tecnología informática. Existe consenso en cuanto a que el gobierno electrónico no debe apuntar únicamente al uso de las posibilidades que ofrece la técnica digital como medio de comunicación y cooperación, sino también a la concreción productiva de los potenciales que le son inherentes. Las redes sociales son concebidas de manera abierta, interactiva, multimedial y transfronteriza, y apuntalan por igual a los medios de comunicación individual y masiva, de modo tal que los objetivos y procesos pueden ser modelados siguiendo prioridades políticas. Entonces, "una ciencia aplicada tiene por función acompañar y apoyar el desarrollo de la participación ciudadana bajo la nueva clave tecnológica de la sociedad de la información digital. En el análisis de desarrollos nacionales e internacionales, la evaluación de proyectos de tele administración constituye un desafío central, por lo que deben incluirse en los análisis tanto los aspectos que hacen a la legitimación democrática como aquellos otros que hacen a la legitimación mediante una elaboración efectiva de los problemas" (Winkel, 2012: 75).

Para un autor como Rivera el gobierno electrónico conjuga TIC, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales para facilitar el acceso en línea de los ciudadanos a la información y los servicios explicitando las diversas dimensiones del esfuerzo por construir el e-gobierno (Rivera, 2006: 265).

Para fines prácticos podemos referirnos a gobierno electrónico como el uso de procesos y estructuras creadas para mejorar los procesos internos de toma de decisiones, oferta electrónica de los servicios que prestan los ámbitos de gobierno (Arreola, s/f: 1). Entonces, gobierno electrónico comprende la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación, de cambios organizacionales y nuevas competencias el sector público con vista a mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y a reforzar las bases de la política pública. Algunos de los objetivos que persigue son: garantizar mayor transparencia y facilitar la comunicación en la gestión pública. Entre las principales herramientas utilizadas se encuentran los portales electrónicos y páginas web, que son ya de uso generalizado en México (González, 2012: 1).

El gobierno electrónico proporciona servicios de más calidad y fácil acceso, estimula la actividad económica, sirve como apoyo en la difusión de programas y rendición de cuentas, sirve como guía de autogestión al ciudadano, incrementa la comunicación tanto al interior como al exterior del gobierno, genera certidumbre y confianza en el gobierno, informa a la población y crea un ambiente que facilita la participación. Entonces el Gobierno Electrónico se refiere al uso por parte de las agencias gubernamentales de las TIC, que tienen la capacidad de transformar las relaciones con el ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales (CINVESTAV, s/f: 3).

Gobierno electrónico: de lo nacional a lo municipal

En el marco de la política centralizadora, los grandes volúmenes de información generada por el sector público, por caso la generada por el organismo antecesor del INEGI, la DETENAL, requerían de instrumentos que esta información al alcance de usuarios regionales y locales para consulta y toma de decisiones. Al respecto, la Universidad Nacional Autónoma de México, a mediados de los cincuenta envió al ingeniero Sergio Beltrán López a la Universidad de California en los Ángeles (UCLA), con el objetivo de conocer cómo las computadoras eran capaces de resolver eficientemente un sistema complejo de ecuaciones integro-diferenciales simultáneas. Para el equipo científico de la UNAM era importante el uso de las computadoras en la solución de un número importante de problemas reales en mecánica de suelos que aquejaban a la ciudad de México (Ortiz, 2008). En el sector público, hacia finales de la década mencionada, algunas dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Seguro Social, adquieren computadoras para control de información (Salinas, s/f :147).

La industria de equipos de cómputo, y del sistema para operarlos, creció en la década de los setentas, aunque era escaso el capital humano. El uso de computadoras se extendió en las dependencias públicas hacia finales de los años ochenta, entrando así a una etapa de automatización. Al inicio de la siguiente década el país se conectó a Internet, particularmente las instituciones académicas. 1994 se asignó

el primer dominio gubernamental, que le correspondió a la presidencia de la República.

Con el arribo de las nuevas tecnologías de automatización de la información se desarrollaron nuevos sistemas, servicios y productos, en particular para organización, envío y recepción electrónica de documentos a empresas, ciudadanos y otras dependencias de gobierno, a cualquier hora y todos los días del año. Entre los programas de servicios de información especializada se destacaron los de documentación tecnológica, agua, deforestación, ingeniería, bibliotecas, procedimientos legales y administrativos, automatización de la nómina, además de consultoría, capacitación y teleinformática.

Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se iniciaron proyectos de equipamiento de infraestructura tecnológica en el gobierno federal mediante el Programa de Modernización de la Administración Pública, coordinado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y el Programa de Desarrollo Informático coordinado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). De este Programa derivaron proyectos estratégicos con carácter interinstitucional para la modernización de los servicios públicos, entre los que destacan, la Red Escolar de Informática Educativa, la Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT) y el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales CompraNet (Gil-García Et-al, 2008:8).

El Programa de Desarrollo Informático 1995-2000 tenía como principal finalidad "promover y fomentar el uso y desarrollo de las tecnologías de información en las tareas públicas, tanto en ámbito nacional como regional y local" (Jarque, 1999: 7). A las nuevas tecnologías se les atribuía el papel central en todo proyecto de modernización administrativa que emprendan las dependencias y entidades para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, así como hacer más eficientes los procesos de toma de decisiones, la administración de recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo, conforme a los lineamientos del mencionado programa. En cuanto a infraestructura, las TIC crecieron en la administración federal en forma desordenada, con gran diversidad de equipos y plataformas debido a la carencia de lineamientos.

En el segundo año del gobierno del Presidente Fox fue elaborado un diagnóstico sobre el estado del uso de la informática en la administración pública federal. De acuerdo a sus resultados al sector público federal le faltaban planes estratégicos de tecnologías de la información y comunicación. Las propuestas contenidas en este informe fueron las siguientes: homologación y estandarización de sitios de internet del gobierno federal, la creación de una intranet gubernamental que permitiera la conectividad entre las dependencias públicas; institucionalización de la firma electrónica para personas y empresas; creación de un portal de e-gobierno que ofreciera servicios e información; habilitación de e-procesos; reducción de costos de administración para el gobierno; velocidad de respuesta hacia los usuarios y la transparencia gubernamental generada por la apertura y la comunicación (Sotelo, 2002). Sin embargo, como habitualmente ocurre en la administración pública mexicana, los proyectos quedan solamente enunciados, o cuando mucho, implementados sólo parcialmente.

El gobierno del Presidente Fox implementó el Sistema Nacional e-México, con el objetivo de "ofrecer a la comunidad el acceso a una serie de contenidos en materia de educación, salud, comercio, turismo, servicios gubernamentales y de otros tipos, para contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y las familias, abrir oportunidades para las empresas basadas en su incorporación a la nueva economía y, sobre todo, a promover un desarrollo más acelerado y equitativo entre las distintas comunidades y regiones de nuestro país, con especial atención a las zonas más marginadas" (SCT, 2001: 255). El Sistema consideró tres ejes básicos: conectividad, contenidos y sistemas cuya finalidad era incrementar la infraestructura y cobertura del servicio telefónico doméstico para duplicar, durante ese sexenio, el número de líneas telefónicas por cada 100 habitantes y la creación de una red de Centros Comunitarios Digitales. El sistema e-México también buscaba integrar los intereses de los distintos órdenes de gobierno, entidades y dependencias públicas, operadores de redes de telecomunicaciones, cámaras y asociaciones que utilizaban las TIC. De esta manera se ampliaría la cobertura de servicios básicos que presta el gobierno federal como los de salud, educación, comercio y gobierno.

Los programas que destacaron en el sistema nacional e-México fueron Declaranet, Tramitanet y Compranet. Declaranet permitió a los

servidores públicos federales presentar la declaración de su situación patrimonial; Tramitanet se presentó como un portal para trámites gubernamentales de manera electrónica; Compranet contenía las listas de las compras del sector público y publicación de licitación. Se cuenta entre los avances de e-México el sistema desarrollado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que permite la elaboración de declaraciones de impuestos por la vía electrónica, facilitando el proceso y haciéndolo más ágil y menos costoso (Gil-García, 2008, Arreola, s/f. Caballero, 2003).

En 2005 el gobierno electrónico se incorporó al lenguaje gubernamental. El 9 de diciembre del 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo que con objeto de crear en forma permanente la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico, con la finalidad promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones, mediante la adecuada coordinación de las dependencias federales y de éstas con las entidades federativas.

Mediante este acuerdo el gobierno federal valoraba el impacto de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la sociedad y resaltaba su incorporación "como herramientas de apoyo para transformar la gestión pública; apoyar la profesionalización de los servidores públicos; reducir la corrupción y transparentar la función pública, hacerla más eficiente y ofrecer servicios electrónicos de mayor calidad a los ciudadanos, donde el Estado pudiera ser un usuario activo de éstas y se incorpora de manera competitiva a nuestro país en la economía digital. Asimismo, subrayaba la necesidad de llevar a cabo acciones concretas y coordinadas para la construcción del Gobierno Electrónico en el ámbito de la Administración Pública Federal, responsable de emplear exitosamente las oportunidades ofrecidas por dichas tecnologías para mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos ofrecidos a la sociedad.

También se establecían las políticas, acciones y criterios para el uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicaciones, con la finalidad de mejorar la entrega de servicios al ciudadano; la interacción del gobierno con la industria; facilitar el acceso del ciudadano a la información de éste, así como hacer más eficiente la gestión

gubernamental para un mejor gobierno y facilitar la interoperabilidad entre las Dependencias y Entidades.

En la actualidad el gobierno electrónico no sólo ofrece a los ciudadanos servicios de información, es también la utilización de las TIC en todas las actividades de las dependencias públicas. Existen tres ámbitos de acción en esta definición: a) la mejora de los procesos internos de las dependencias públicas; b) la conexión con los ciudadanos para hablar con ellos, escucharlos y proporcionarles mejores servicios; y c) la construcción de relaciones externas para alcanzar los objetivos económicos y sociales que la sociedad requiere. La recomendación a organismos internacionales, como la ONU y la OCDE, a los gobiernos nacionales es en el sentido de que se avance en la simplificación de procesos, mejorar la productividad, mejorar la coordinación y comunicación, mejorar la calidad de los servicios, incrementar la efectividad de las políticas e incidir en la mejora de la confianza del ciudadano para el gobierno, y, ampliar la participación. El siguiente paso, según la OCDE, consiste en medir hasta qué grado estas herramientas han contribuido a que los ciudadanos y las empresas perciban que el gobierno es más transparente, que proporciona la información que necesitan en el formato adecuado para ayudarlos a tomar mejores decisiones. Es esencial evaluar el grado de satisfacción de los ciudadanos y las empresas con las nuevas posibilidades que brinda el gobierno electrónico. Ante este reto, el gobierno mexicano diseñó un nuevo modelo de evaluación de la gestión electrónica, que se aplicará en todas las instituciones públicas federales (OCDE, 2012:19).

Los más visibles en los Estados y municipios

La implantación del gobierno electrónico en los ámbitos de gobierno mexicano tiene sus mayores alcances en la instancia federal. Considerando que mediante las nuevas tecnologías todos los mexicanos podrían ejercer derecho a estar informados y acceder a los servicios que ofrecen los diferentes ámbitos de gobierno, en la estrategia del gobierno federal fueron incluidos también los gobiernos estatales y municipales. El objetivo era "construir un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función

en todos los órdenes, un gobierno ágil y flexible capaz de captar las oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente, un gobierno abierto y transparente, un gobierno descentralizado en sus relaciones con los estados y municipios" (Gil-García, 2008: 9).

En una perspectiva de cascada, los estados también incluyeron en años recientes los servicios de gobierno electrónico mediante la creación y mantenimiento de portales; quedan pendientes la mayoría de los municipios, tomando en cuenta que del total que existen en el país (2438), sólo 360 se consideran alta o medianamente tecnificados y donde las áreas TIC se ven en los organigramas como un área no estratégica sino operativa Gil-García, 2008: 7).

Los más visibles han sido los portales. En el ámbito estatal algunos estudios hechos a los respectivos portales de las entidades federativas muestran aspectos interesantes. Para 2005 los portales mejor clasificados fueron los de Aguascalientes, Baja California, Chiapas y Nuevo León por incorporar contenidos por tipos de audiencias, inclusión de secciones específicas para dependencias y municipios y la presentación de información de temas como la educación, negocios, salud y turismo. Asimismo, 28 de los 32 portales estatales mexicanos ofrecen fichas de los municipios de su entidad, pero solamente 15 de ellos enlazan hacia páginas o portales municipales. En materia del desarrollo de la página principal del sitio, Sonora, Tabasco, Baja California y Chiapas ofrecieron una mejor y más completa 'cara oficial' por sus "contenidos 'reales', como los son los eventos, clima, temas del día, entre otros", mientras que el resto de los estados presentan carencias como la falta de los 'contenidos reales', de 'preguntas frecuentes', de la función 'acerca del portal' y en general hablaban poco acerca del usuario Finalmente en materia de trámites y servicios, Nuevo León, Tamaulipas, Tabasco y Guanajuato fueron ubicados a la cabeza a nivel nacional. Sin embargo, se afirma en el estudio que los trámites apenas se encontraban organizados en listas difícilmente entendibles (Cfr. Sandoval, 2008: 53).

Sandoval y Gil (2008), utilizando los criterios medición de información, interacción, transacción, integración y participación, encuentran en los portales de las entidades federativas un desigual nivel de evolución:

1. En materia de presencia de información, el Distrito Federal es la entidad más destacada, seguido por Sonora, Baja California, Estado de México, Tamaulipas y Guerrero.
2. En cuanto a presencia de interacción, la entidad que presenta un mayor avance es Baja California, le siguen Sonora, Aguascalientes y Yucatán
3. Respecto a la presencia transaccional, Nuevo León es la entidad más avanzada, a continuación Sonora, seguidas por el Estado de México, Tamaulipas y Guerrero.
4. En lo relativo a presencia completamente integrada, Nuevo León, Sonora, Hidalgo, Yucatán, Zacatecas y Tamaulipas, cuentan con portales mejor integrados.
5. En relación a la presencia para la participación ciudadana o e-democracia, se registra un incipiente desarrollo en los estados ya que tan sólo en siete casos se han implementado herramientas para que el ciudadano participe en su página Web. Las entidades que se encuentran es esta etapa, en orden de mayor a menor avance son: Sonora, Sinaloa, San Luís Potosí, Tamaulipas, Morelos, Michoacán y Baja California Norte (Sandoval y Gil, 2008: 12).

Por su parte, el INEGI aplicó la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011, (ENCIG), a residentes mayores de 18 años en poblaciones con más de 100 mil habitantes, respecto a 31 servicios y trámites, desde el pago de predial, la obtención de agua potable y la licencia de manejo, hasta trámites ante el ministerio público o en un juzgado o tribunal. De 31 temas incluidos en el cuestionario, nueve correspondieron al orden municipal. Los resultados de la encuesta muestran que la mayoría de las personas que requiere efectuar algún trámite acuden directamente a las oficinas de las dependencias públicas. Únicamente para efectos de la declaración de impuestos, trámite que efectúa ante el Sistema de Administración Tributaria, el SAT, y el pago de impuestos por concepto de tenencia de automóvil, los trámites se llevan a cabo por internet. El primero de estos dos trámites corresponde al nivel federal mientras que el segundo es de orden estatal, de tal forma que del nivel municipal, queda mucho por hacer para que el gobierno electrónico cobre mayor importancia en las relaciones entre el gobierno y los usuarios.

Tabla 1. Trámites por entidad federativa y medio por el que se realizó

Distribución de los trámites realizados por lo menos una vez sin intermediarios por entidad federativa y trámites y solicitudes de servicios, según tipo de lugar donde acudió o medio por el cual se realizó el trámite o pago, 2011

Entidad Federativa Trámites y solicitudes de servicios	Trámites realizados por lo menos una vez	Medio por el cual se realizó el trámite o pago			
		Oficina del gobierno o tesorería %	Teléfono, banco o super-mercado %	En cajero automático o kiosco %	Internet
Permisos para vender en vía pública	404 310	98.8	0.0	0.0	0.0
Trámites de acceso a servicios de salud estatal	5 424 028	98.5	0.7	0.1	0.0
Trámite en un juzgado o tribunal	355 546	97.1	0.2	0.0	0.0
Trámite de licencia de manejo estatal	2 134 086	97.0	1.2	1.7	0.0
Verificación vehicular de contaminantes	3 276 370	94.6	3.2	0.3	0.00
Solicitud de una pipa de agua	706 845	72.5	23.0	0.0	0.0
Trámites ante el ministerio público	882 074	98.7	0.1	0.1	0.6
Solicitud de constancias de libertad de gravamen	268 264	97.6	0.1	0.4	0.0
Solicitud de pasaporte	1 055 453	96.4	1.4	0.0	0.9
Afiliación o citas médicas ante IMSS o ISSSTE	9 313 786	95.7	3.3	0.1	0.5
Conexión de agua o drenaje	684 824	95.7	3.4	0.8	0.1

Distribución de los trámites realizados por lo menos una vez sin intermediarios por entidad federativa y trámites y solicitudes de servicios, según tipo de lugar donde acudió o medio por el cual se realizó el trámite o pago, 2011

Entidad Federativa Trámites y solicitudes de servicios	Trámites realizados por lo menos una vez	Medio por el cual se realizó el trámite o pago			
		Oficina del gobierno o tesorería %	Teléfono, banco o super-mercado %	En cajero automático o kiosco %	Internet
Trámite de registro de vehículos	1 751 672	95.6	1.5	1.5	1.2
Trámites de aduana	151 885	95.4	2.6	0.2	1.3
Permiso de uso de suelo	229 852	94.2	0.4	0.0	0.5
Trámites del Registro Federal de Contribuyentes	558 123	92.2	0.5	0.0	6.9
Inscripción a programas sociales federales	1 005 606	88.3	0.5	0.2	0.5
Pago de predial	10 319 676	87.8	10.3	0.9	0.9
Inscripción a educación pública	7 771 341	87.5	11.3	0.3	0.6
Conexión de energía eléctrica	1 120 539	84.9	10.7	3.1	0.2
Trámite de documentos en el Registro Civil	7 323 943	84.5	1.2	13.8	0.3
Trámite de créditos para la adquisición de vivienda	356 858	83.5	4.2	0.0	4.5
Declaración de impuestos ante el SAT	1 153 077	81.6	6.3	0.5	11.5
Inscripción educación universitaria estatal	1 386 137	76.2	19.3	0.4	4.0

Distribución de los trámites realizados por lo menos una vez sin intermediarios por entidad federativa y trámites y solicitudes de servicios, según tipo de lugar donde acudió o medio por el cual se realizó el trámite o pago, 2011

Entidad Federativa Trámites y solicitudes de servicios	Trámites realizados por lo menos una vez	Medio por el cual se realizó el trámite o pago			
		Oficina del gobierno o tesorería %	Teléfono, banco o super-mercado %	En cajero automático o kiosco %	Internet
Solicitud de servicios públicos (pavimentación y otros)	**1 111 574**	**69.9**	**25.3**	**0.1**	**0.8**
Pago ordinario del servicio de agua potable	**17 571 845**	**69.0**	**24.2**	**6.4**	**0.3**
Pago de tenencia vehicular	**6 652 952**	**67.4**	**26.6**	**1.7**	**4.2**
Solicitud de servicio de limpia	**1 057 602**	**65.7**	**20.4**	**0.2**	**0.3**
Pago ordinario del servicio de luz	**20 946 556**	**36.8**	**33.7**	**29.0**	**0.5**

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011.

Los municipios: limitaciones y la dispersión de esfuerzos

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal tomó a su cargo el proyecto e-Local, "Internet en todos los municipios", el cual consta de conjunto de acciones y herramientas de conocimiento y transformación del ámbito local, que tienen como base de operación las tecnologías de la información, especialmente Internet, conjunto de acciones y herramientas de conocimiento y transformación del ámbito local, que tienen como base de operación las tecnologías de la información, especialmente Internet" (INAFED, 2003: 1). En efecto, no obstante la heterogeneidad de los municipios, el proyecto se planteó como objetivo principal dotar de servicio de internet a los municipios que carecían de conectividad mediante la creación de los Centros Comunitarios Digitales. Se trata de espacios que ofrecen el préstamo de computadoras con paquetería de oficina y conexión a Internet; la

impresión de archivos; la digitalización de documentos; la asesoría y capacitación a usuarios (e-México, 2003).

Estos Centros Comunitarios Digitales ofrecen sistemas integrales de comunicación a las poblaciones del país, ya sea mediante la cobertura actual y futura de los operadores de redes públicas o por una red establecida por el gobierno federal. Desde esta perspectiva, la instalación de los Centros Comunitarios Digitales se realizaría en tres fases: la primera, para instalar por lo menos un centro comunitario digital en cada una de las cabeceras municipales que existen en el país, incluidas las delegaciones del Distrito Federal; la segunda, abarcar a 10 mil comunidades en las que radica más del 75 por ciento de la población del país; y la tercera, cubrir la mayor parte del territorio nacional. La primera fase concluyó en 2004, la segunda en el año siguiente y la tercera, de 2006 en adelante. En la recta final del sexenio del Presidente Calderón había 3 mil 200 centros de este tipo, como se aprecia en la siguiente:

Tabla 2. Centros comunitarios digitales.

Estado	CCD	%						
AGUAS-CALIENTES	48	1.5%	GUERRERO	167	5.2%	QUINTANA ROO	29	0.9%
BAJA CALIFORNIA	35	1.1%	HIDALGO	113	3.5%	SAN LUIS POTOSÍ	98	3.1%
BAJA CALIFORNIA SUR	19	0.6%	JALISCO	178	5.6%	SINALOA	86	2.7%
CAMPECHE	38	1.2%	MÉXICO	171	5.3%	SONORA	85	2.7%
COAHUILA	60	1.9%	MICHOACÁN	173	5.4%	TABASCO	76	2.4%
COLIMA	16	0.5%	MORELOS	56	1.8%	TAMAULIPAS	67	2.1%
CHIAPAS	170	5.3%	NAYARIT	37	1.2%	TLAXCALA	77	2.4%
CHIHUAHUA	77	2.4%	NUEVO LEÓN	107	3.3%	VERACRUZ	187	5.8%
DISTRITO FEDERAL	55	1.7%	OAXACA	318	9.9%	YUCATÁN	132	4.1%
DURANGO	64	2.0%	PUEBLA	249	7.8%	ZACATECAS	82	2.6%
GUANAJUATO	93	2.9%	QUERÉTARO	37	1.2%			
Total							3200	100.0%

Fuente: Sistema Nacional e-México, Revista Política Digital en línea. Los Centros Comunitarios Digitales. Revista Política Digital. 01/02/2005.

Además de la instalación de tales centros comunitarios, en el proyecto e-Local fueron incluidas paqueterías especializadas, apoyo para el diseño de portales municipales en internet, salas de plática o chats, comunidades virtuales, foros de discusión, consultas al alcalde virtual, acceso a la legislación municipal respectiva, al Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) y a la enciclopedia de los municipios de México. A partir de estos avances, los municipios podrían considerar otras actividades y servicios como el catastro, registro civil o el registro público de la propiedad (Luna, 2011).

Un lustro después, el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) revela que poco más de una cuarta parte (26.26%) de los municipios cuentan con página de Internet, y poco menos de la mitad (45.44%) tienen correo electrónico (Luna, 2011:1). Es imprescindible, apuntan Luna y sus colaboradores, que los ayuntamientos comiencen a ver a las tecnologías de información de forma más estratégica y con proyectos clave de largo plazo. Un modelo de gobierno electrónico municipal puede ayudar a contar con las bases necesarias para lograr una visión como ésta y llevar a los municipios a un verdadero aprovechamiento de su información para una mejor toma de decisiones. Este tipo de visión estratégica también conlleva otros beneficios potenciales como: servicios de mayor calidad, políticas públicas más eficaces, mayor participación ciudadana, transparencia y mejor rendición de cuentas. Adicionalmente, esta visión tiene el potencial de facilitar relaciones con los gobiernos estatal y federal, principales fuentes de financiamiento para los municipios. En resumen, una visión estratégica de las tecnologías de información apoyada en un modelo de gobierno electrónico coadyuvaría no sólo a la creación de mejores iniciativas de tecnologías de información, sino al desarrollo y consolidación de un mejor gobierno, en beneficio de los ciudadanos, las empresas y la sociedad en general.

En materia de gobierno electrónico, advierten los autores citados, el principal reto de los municipios mexicanos consiste en obtener los recursos financieros que se requieren para financiar proyectos para uno de los principales factores que es la *infraestructura* eléctrica para asegurar que los servidores o el equipo de cómputo funcionen adecuadamente. Los gobiernos locales también enfrentan la carencia de servidores y equipo de escritorio para el trabajo del ayuntamiento, así como de infraestructura de telecomunicaciones y redes, *estructuras*

organizacionales, y los marcos legales y contextuales electrónicos (Luna, 2011). Al respecto, los municipios han invertido más recursos en tratar de que sus ciudadanos se comuniquen, utilizando el correo electrónico o el teléfono, no obstante ello no se garantiza un mejor servicio. De hecho, el realizar transacciones en línea es muy caro para la mayoría de los ayuntamientos; muchos de ellos sólo ofrecen un catálogo de trámites o la consulta de adeudos o saldos de impuestos, pero no permiten el pago en línea. Finalmente el desarrollo de la e-democracia va ligado con la capacidad de interacción, dado que muchos municipios vinculan la creación de foros o formatos de participación u opinión como una manera de comunicarse directamente con los municipios. (Sandoval, 2006: 6-7).

Los municipios mexicanos enfrentan el reto de obtener recursos financieros suficientes para desarrollar proyectos en tres áreas: *infraestructura, estructuras organizacionales, y marcos legales y contextuales.* En numerosos municipios del país carecen de equipos de cómputo, servidores, infraestructura de telecomunicaciones y redes, así como el equipo humano capacitado para ofrecer los servicios al público y el servicio interno. En infraestructura de telecomunicaciones existen profundas brechas digitales entre los municipios del país y en lo interno en el caso de cada municipio. En los hogares de bajos ingresos falta habilitación tecnológica para usar los servicios que ofrece el gobierno electrónico, lógicamente son los hogares con mayores ingresos económicos en donde se aprovechas estos beneficios. Para los municipios, lograr que los integrantes de la comuna accedan al gobierno electrónico se traduce en gestión de recursos y capacidad para habilitar a sus habitantes en el uso de las TIC.

En cuanto a la tecnología móvil, aunque en México se estima que existen más de 60 millones de teléfonos celulares, en una población de 115 millones, hasta hoy se percibe que los ayuntamientos no contemplen ofrecer servicios de consulta, pago de impuestos, seguimiento de trámites y otros servicios por esta vía. En este sentido, los ayuntamientos mexicanos, no buscan en la personalización un fin para su sitio, sino una manera de hacerlo más atractivo, pero la mayoría de ellos carecen de esta funcionalidad. Una gran parte de los sitios, cuenta con un buzón de quejas y sugerencia electrónico –el 46 por ciento– mientras otra gran parte tiene los teléfonos de contacto del ayuntamiento –el 42 por ciento. Una tercera parte tiene un mapa web en su sitio para

darle mayor claridad y apenas un 29 por ciento tienen buscadores en sus sitios. Resulta paradójico pero sólo en un 27 por ciento de los sitios se pueden consultar las actas de cabildo, pero tienen secciones enteras dedicadas a la transparencia de la información. El seguimiento tampoco destaca como un servicio adicional del sitio, sino apenas como un aspecto incluido en el análisis. En este aspecto se puede decir que el desarrollo es apenas incipiente y está en progreso. (Sandoval, 2006: 9)

Los gobiernos municipales podrían aprovechar las llamadas plazas comunitarias o kioscos fijos o semifijos para acercar los servicios del gobierno electrónico a las personas de hogares que por razones económicas no cuentan con equipos de cómputo. Asimismo, implementar un programa de capacitación a los ciudadanos en el uso, mediante convenio con los otros dos ámbitos de gobierno, instituciones u organismos privados, con el objetivo de ampliar los cursos de capacitación y servicio de internet. Un recurso adicional lo es la telefonía celular.

La implantación del gobierno electrónico ha sido desigual en los tres ámbitos de gobierno. En los gobiernos municipales el desarrollo de sistemas de información en la mayoría de los casos, responde a necesidades de carácter táctico, con resultados a corto plazo, debido a que, en general, los presidentes municipales buscan proyectos de tecnología que muestren resultados rápidos y les ayuden a mejorar su imagen ante la ciudadanía. Por lo consiguiente, el resultado de desarrollar sistemas de esta forma crea una serie de sistemas aislados y difíciles de integrar unos con otros (Luna y Gil-García, 2011:1).

También el problema, como advierten Pardinas y Granados, es que el municipio en su "diseño institucional actual, los ayuntamientos son autoridades administrativas donde el desperdicio o mal uso de recursos no implica ningún tipo de sanción. De igual forma, los ahorros e inversiones de largo plazo tampoco tienen ningún tipo de incentivo político. El problema no es encontrar mejores cuadros para formar las planillas de los ayuntamientos o buscar presidentes municipales más honestos. El desafío es que nuestros municipios son instituciones diseñadas para la opacidad y el fracaso del buen gobierno". A continuación agregan que con un horizonte de tres años, sin posibilidad de reelección y sin servicio civil de carrera, es imposible que una administración municipal pueda tener los elementos mínimos para forjar un buen gobierno (Pardinas, 2010: 13).

Asimismo, un ejercicio reflexivo, a partir del tamaño del municipio permitiría identificar necesidades y recursos disponibles. Los municipios

con población más pobre, conforme al informe de CONEVAL (2011: 13) no tienen las mismas necesidades y disposición de recursos que los municipios con menor número de personas en situación de pobreza o en el caso de los municipios más poblados, y que cuentan con recursos fiscales en promedio 5.5 veces mayores que el resto de los municipios en el país (IMCO, 2012: 2).

Cuadro N° 3 La Pobreza en los municipios de México

MUNICIPIOS CON EL MAYOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA:

1.-	San Juan Tepeuxila, Oaxaca	97.4%
2.-	Aldama, Chiapas	97.3%
3.-	San Juan Cancuc, Chiapas	97.3%
4.-	Mixtla de Altamirano, Veracruz	97.0%
5.-	Chalchihuitán, Chiapas	96.8%
6.-	Santiago Textitlán, Oaxaca	96.6%
7.-	San Andrés Duraznal, Chiapas	96.5%
8.-	Santiago el Pinar, Chiapas	96.5%
9.-	Sitalá, Chiapas	96.5%
10.-	San Simón Zahuatlán, Oaxaca	96.4%

MUNICIPIOS CON EL MENOR PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA:

1.-	Benito Juárez, Distrito Federal	8.7%
2.-	San Nicolás de los Garza, Nuevo León	12.8%
3.-	Guadalupe, Nuevo León	13.2%
4.-	Miguel Hidalgo, Distrito Federal	14.3%
5.-	San Pedro Garza García, Nuevo León	15.2%
6.-	San Sebastián Tutla, Oaxaca	16.7%
7.-	San Pablo Etla, Oaxaca	17.0%
8.-	Apodaca, Nuevo León	18.0%
9.-	Corregidora, Querétaro	18.7%
10.-	San Juan de Sabinas, Coahuila	19.0%

Fuente: CONEVAL. Medición de la pobreza en los municipios de México, 2010. P 14.

Un elemento básico más a considerar es la dimensión externa, factor que es el que presenta mayores avances en cuanto a las nuevas tecnologías. Al respecto, por su importancia en relación con los ciudadanos a través de la prestación de servicios, comunicación e interacción, son básicos los siguientes instrumentos como la página web, portales, correo electrónico, que por su extensión aseguran la presencia gubernamental entre los usuarios, suplen las funciones de ventanilla única –en el caso de los portales– al ofrecer los servicios administrativos básicos, una fluida comunicación entre funcionarios públicos y gobernados, así como la función de ser foro de opiniones, de noticias y encuestas en el tratamiento de los asuntos públicos.

Las otras dos dimensiones necesarias tienen que ver la red entre el municipio y los agentes que coparticipan en la gestión y prestación de servicios. En cuanto a la dimensión de promoción, tanto de infraestructuras como de la denominada "infocultura" o cultura de la información vinculada a las TIC, el papel de los gobiernos locales resulta aquí determinante en cuanto a instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos. Su papel ejemplar pero también su papel pedagógico y de impulso decidido pueden generar nuevas oportunidades para determinados colectivos sociales que, de otra forma, fácilmente pueden quedar al margen de las importantes transformaciones que acontecen a partir de la introducción de las TIC (Serna, 2002: 15).

Los portales municipales

Uno de los recientes estudios muestra que si bien el municipio es la instancia de gobierno más cercana a los problemas sociales, pero al mismo tiempo es el más alejado de los TIC pues de los 2, 440 municipios mexicanos, sólo el 20.5% tiene presencia en la red, según el estudio hecho en 2007, a una muestra de 78 municipios seleccionados con portales y con una población mayor a 75 mil habitantes, con una metodología basada en un modelo de cinco dimensiones: presencia, información urbana, interacción, transacción y participación ciudadana. En la medición del 2010, los siguientes cuatro municipios tenían el mejor portal: Hermosillo, Colima, la Delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal y Tlalnepantla de Baz. En el caso de municipios que son al mismo tiempo capital de su Estado, sólo cuatro capitales estaban dentro de los

primeros diez lugares: Hermosillo, Colima, Aguascalientes y Durango. En el otro extremo, en la última posición, estaban los municipios de Simojovel, en Chiapas; Ahualulco, en San Luis Potosí, Dzilam de Bravo, en Yucatán; y Peñamiller, en Querétaro. A los anteriores se agregan los municipios de Pitiquito, en Sonora; Totolapan, en Morelos; Soto la Marina y Valle Hermoso, en Tamaulipas; y Puente de Ixtla, en Morelos. Los mencionados municipios reflejan la gran carencia que impera en ellos en materia de tecnologías de información, ya que muchos, aunque cuentan con presencia en Internet, carecen de un desarrollo tecnológico que ayude a sus usuarios a acceder a su información en línea (Luna y Gil-García, 2011).

Los portales de los municipios apuntan que se han concentrado en desarrollar un sitio para su administración interna o su publicidad, y muy pocos ofrecen garantías como un certificado digital o seguimiento de trámites, mucho menos participación ciudadana y apertura de información que debería ser pública como las actas de cabildo (Sandoval, 2006: 9-10) Seis municipios del norte del país están en los primeros lugares; dos de ellos del estado de Nuevo León. Cuatro municipios del Centro Occidente del país, y cinco municipios del sur. Lo cual demuestra que el desarrollo web municipal puede venir de cualquier parte del país. Por otro lado, los municipios de San Pedro Garza y Guadalajara están empatados con siete puntos de e-valor. Sin embargo, sólo el primero cumple con todas las etapas y por ello se encuentra en la primera posición. Destaca que ocho municipios de los primeros quince lugares no tienen información urbana, es decir mapas de sus ciudades –plano callejero– esto es más de la mitad de este *ranking*. (Sandoval, 2006:6).

En lo que toca a los municipios rurales, un reporte elaborado por Sandoval en el año 2009 indica un avance inicial en materia de gobierno electrónico. El autor tomó una muestra de 37 portales municipales. Para evaluar cada portal aplicó un cuestionario de 35 preguntas conformada por cuatro componentes; información, página web, tecnología y formato, sobre características específicas para la zona rural. Sus resultados fueron los siguientes. En primer lugar se ubica el municipio de Zacaltelco, perteneciente al estado de Tlaxcala; el segundo sitio lo ocupa el municipio de Espinal del Estado de Oaxaca; el tercer sitio el municipio de Cozumel, Quintana Roo. El último lugar fue San Francisco de los Romo en Aguascalientes. De lo anterior el autor infiere que

sólo 20 portales municipales rurales están en una etapa muy básica, 14 municipios han comenzado a utilizar la tecnología de información y solamente cuatro se encuentran avanzados en su uso (Sandoval, 209: 4-5).

Respecto al público que potencialmente puede utilizar la información de los portales estatales y municipales, además de las federales, queda un amplio campo por avanzar. Conforme a datos recientes de INEGI, casi 40 millones de personas usan alguna computadora y 32.8 millones utilizan internet, pero sólo 1.2 por ciento (385 mil personas) lo hacen para interactuar con el gobierno.

Cuadro N° 4 Usuarios de Internet, según tipo de búsqueda

Actividad	Total de usuarios	Porcentaje
Para obtener información	19.2 millones de personas	58.4 %
Para comunicarse	18.8 millones de personas	57.4 %
Para apoyar educación o capacitación	11.7 millones de personas	35.7 %
Para entretenimiento	9.2 millones de personas	28.1 %
Para operaciones bancarias en línea	854 mil personas	2.6 %
Para interactuar con el gobierno	385 mil personas	1.2 %

Fuente: INEGI. Comunicado núm. 413/10, 8 de diciembre de 2010.

Conviene tomar en cuenta que, por ejemplo, los portales nacionales han representado, a menudo, un simple reordenamiento de la información sin algún cambio y no ha implicado alguna modificación en los procesos y procedimientos, ni en la creación de marcos de efectiva colaboración entre las instituciones. En los casos de municipios pequeños, en lugar de ofrecer individualmente el servicio al público, bien podrían asociarse, vía convenios intermunicipales, y generar un portal común.

Estructura, burocracia y gobierno electrónico

Los municipios mexicanos son heterogéneos. Por lo mismo, los servicios que sean adaptables para una provisión electrónica deben ser diagnosticados y de ello elaborar una lista según la factibilidad en los diagnosticados que se puedan en cada caso, desarrollar la modalidad

digital. Lo anterior permitirá un enfoque más coherente y uniforme para presentar y dar al público información sobre el municipio. A menudo ocurre que se incorporan las TIC en las estructuras organizacionales existentes sin un análisis de las posibilidades de mejorar esas estructuras. De esa forma, se pierde buena parte de las potencialidades que trae consigo la construcción del gobierno electrónico.

En cuanto a la estructura organizacional del municipio, debido a que la mayoría de los casos no se considera el uso de la tecnología como elemento estratégico, tampoco existe un área de informática como parte formal de la estructura organizacional municipal, con capacidad de decisión e influencia o para las tareas de capacitación y actualización. Por este motivo, uno de los retos más importantes es convencer a los funcionarios y actores políticos municipales sobre la importancia de modernizar sus actividades mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación, de manera sistemática e intensiva.

De la estructura organizacional se puede decir que los municipios se encuentran en el inicio y no cuentan con equipo humano para capacitación y actualización del personal, tanto del área propiamente de informática como el resto del cuerpo de personal al servicio del ayuntamiento. Los cambios deben plantearse en orden a las necesidades de la organización, la que a su vez tiene que responder a la dinámica de las necesidades sociales. En el centro del enfoque se encuentran los procesos, en función de los cuales adquiere relevancia la tecnología y de recursos humanos adecuadamente capacitados. Aprovechar el personal interno y una constante capacitación disminuiría un acelerado incremento en el tamaño del personal y disminuiría riesgos como la generación de tensiones internos y la brecha tecnológica tanto entre los ámbitos de gobierno como en la estructura de la sociedad.

Para lograr que el nivel municipal se coloque en la era del gobierno digital se requiere que los puestos de trabajo estén basados en conocimiento, lo que implica que los servidores públicos incrementen su productividad, tanto a nivel individual como grupal. Asimismo, se requiere un cambio en la cultura laboral. Que el servicio público tenga como principal referencia los conocimientos apropiados, redunda en un incremente en la productividad individual, grupal y mejora en los servicios a través del uso de las TIC.

En la etapa en que predominan las TIC, para los servidores públicos lo conveniente es implementar nuevas estrategias hacia la actualización y capacitación continua. Entre los principales temas habría que considerar los siguientes: (CINVESTAV,s/f: 4)

- Cambio de actitud en los funcionarios públicos, comprender el significado de las TIC, lo que permitirá potenciar destrezas y habilidades, así como la disposición a la mejora constante del gobierno electrónico.
  -Inducir entre los servidores públicos una nueva actitud de cambio hacia el aprovechamiento intensivo de las TIC, resaltando su utilidad para aumentar la productividad y la mejora constante del gobierno.
- Actualización de la Infraestructura de TIC y su gestión en torno a una estrategia integrada y coherente de TIC para el municipio. En los casos en que se han implementado de manera independientes, buscar su enlace con un sistema intermunicipal, estatal y nacional.
  -La implantación y desarrollo del gobierno electrónico en los municipios rendirá mejores resultados si se hace a través de una estrategia integral, que facilite la interoperabilidad. Se requiere un plan, general que asegure un desarrollo tecnológico homogéneo.
- Infraestructura de TIC flexible y robusta, es decir, una infraestructura bien diseñada, confiable y escalable es crítica para el soporte del Gobierno Electrónico, que forme un clima de seguridad para el usuario.
  -Igualmente, la implantación de las TIC debe hacerse en condiciones que permitan flexibilidad y consistencia para que los usuarios tengan la seguridad que propicie su confianza e interés en el gobierno electrónico.

En la perspectiva inmediata el gobierno electrónico afecta la estructura de la burocracia. Las funciones y tareas de su competencia pueden ser desempañadas incluso desde lugares remotos a la tradicional oficina, facilitando el trámite o la atención al usuario en un tiempo récord en comparación al tiempo que se llevaría filas de personas en espera de soluciones. De esta manera se diluyen las tradicionales fronteras institucionales y un cambio del perfil de la burocracia tradicional y la

configuración de la burocracia en línea. En consecuencia, los horarios no dependerían del tiempo y forma establecidos por razones de programación o agenda administrativa pues las bases y órdenes de proceso se encuentran a disposición en la web. Actualmente muchos gobiernos extranjeros están incursionando en la modalidad del teletrabajo, consistente en que los integrantes de la organización, pueden laborar desde sitios remotos.

De muchas voces y pensamientos surge la coincidencia de que las tecnologías no son el objetivo sino una mera herramienta que ayuda a volver más eficaces y más eficientes a las administraciones públicas. Para que se haga correctamente la labor pública, por lo tanto, no es suficiente con una automatización de procesos. El gobierno electrónico implica ir un paso más allá, implica llegar a definir un nuevo modelo de administración pública donde las estructuras relacionales y los flujos de información tienen que adecuarse para ser lo suficientemente flexibles y poder adaptarse a las necesidades que la ciudadanía va teniendo, implicando personal capacitado, el análisis de la situación del aparato burocrático, medición de costos, cambio de cultura en el trabajo y los alcances a obtener.

La incorporación de las TIC en el proceso de gobierno en el nivel municipal es importante por los alcances que tiene, tanto por su papel en la dinámica de vinculación entre gobierno y sociedad, como por su impacto en la estructura administrativa. Sin embargo, en el nivel municipal se requiere, como condición inicial, un cuidadoso diagnóstico de las implicaciones de su uso, tanto en la burocracia local como de su el impacto en la sociedad.

Además, enfocar el rediseño en la prestación del servicio evita sobrevalorar la importancia de sustituir equipos de informática en la organización. Es importante tener en cuenta los efectos de la brecha digital pues denota que la inequidad está presente siempre en mayor o menor medida en todas las sociedades y está relacionada con el acceso de oportunidades a diferentes bienes sociales por lo cual expresa una extensión de la pobreza, la inequidad y la falta de oportunidades. Ramírez resalta que el fenómeno de la brecha digital es multifacético, abarca una esfera más amplia que la tecnología. Un punto de análisis importante es el aspecto social, el cual ha sido descrito magistralmente por Pippa Norris (2001), quien al efecto señala "El concepto de brecha

digital comprende tres diferentes aspectos: La división global, es decir aquélla que se da entre países industrializados y aquéllos con bajo nivel de infraestructura. La división social que está enmarcada entre la diferencia de ricos y pobres en cada país. Y finalmente división democrática que contempla la separación entre las personas que hacen uso de los recursos para involucrarse y participar en la vida pública" (cfr. Ramírez, 2010: 4).

Ciudadanía y gobierno electrónico

Desde su propia perspectiva política el gobierno federal implementó el gobierno digital, en esta carrera por el uso de la tecnología abriéndose una brecha amplia respecto a las otras instancias de gobierno. A su vez, con sus propios ritmos y capacidades los gobiernos estatales abrieron 32 réplicas. Pero los municipios quedaron a la deriva de estas políticas. El uso de este servicio requiere también que entre la ciudadanía se forme el hábito de usar este nuevo instrumento para fines administrativos, pero unos de los principales obstáculos es la falta de difusión masiva del internet, son los bajos niveles de capacitación entre los potenciales usuarios, por lo que el impacto todavía tiene un bajo nivel. Para asegurar que los ciudadanos accedan a los servicios que ofrece el gobierno electrónico los municipios tendrían que implementar políticas de capacitación y difusión de los conocimientos necesarios para emplear las nuevas tecnologías. La seguridad pública, la limpieza y el cuidado de las calles, el otorgamiento de licencias, los servicios y muchas veces la salud y la educación, son algunas de las funciones que desarrollan los municipios y que afectan la vida cotidiana de los habitantes de una región, son servicios y funciones cuya eficacia en su prestación tienen que ver con la imagen del gobierno municipal.

Si bien la delimitación de las competencias gubernamentales tiene un marco legal de referencia, para los usuarios se trata de funciones gubernamentales que debieran estar a la disposición. Es por ello, que los municipios deben ser una parte importante en un programa nacional de Gobierno Electrónico. Los municipios tienen que participar, acorde a sus propias competencias, en los programas de gobierno electrónico. Cuando es limitada la presencia de los municipios; esta omisión, repercute en la percepción de los ciudadanos, quienes habrán de pensar que el Estado sigue siendo anticuado, lento y burocrático, y que no cambiará.

En el plano administrativo, en la mayoría de los municipios puede darse un escenario favorable para mejorar la percepción del ciudadano que cuentan en su mayor parte con estructuras administrativas pequeñas, que permiten un mejor control por parte de los organismos encargados de esa función. Un portal de acceso al municipio, con personal polivalente, permitirá a los ciudadanos conocer, auditar y vigilar las cuentas y gastos de su gobierno.

Las administraciones municipales, mediante diferentes estrategias, en orden al tamaño de cada municipio, pudieran partir de retos comunes y estrategias generales encaminados a mejorar los servicios que ofrece el gobierno electrónico y mejorar la percepción que de ello tienen los ciudadanos. Lo primero consiste en un ejercicio que funcionarios y ciudadanos del municipio reconozcan el tamaño de los problemas y las necesidades que permitan determinar proyectos específicos, para luego pasar a la etapa de planeación, seguimiento y mejora continua.

Lo conveniente sería la adopción de dos modelos generales, uno que se refiere al diseño e instrumentación de un proyecto de mediano y largo plazo para el gobierno electrónico municipal, un modelo general que respalda el proyecto de gobierno municipal, el otro tiene que ver con la integración y desarrollo del personal que atienda el sistema de gobierno digital. Con el primero se puede sortear con éxito los riesgos que representa la renovación periódica de las autoridades municipales, mientras que el segundo permite la continuidad del servicio, no obstante a los cambios del personal directivo, por elección o por designación.

Los proyectos de mediano y largo plazos, así como una estructura de personal con el perfil profesional apropiado, mantendrán la trayectoria ascendente del gobierno electrónico municipal, evitando que en cada administración los responsables de tomar decisiones procedan en situación de incertidumbre por falta de información.

Una de las principales virtudes que puede tener el acceso a los instrumentos del gobierno digital es la vigilancia ciudadana sobre el uso de recursos públicos. Por ejemplo, señalan Pardinas y Granados (2010), el proceso de descentralización transformó las responsabilidades de gasto y recaudación de los distintos ámbitos de gobierno. En 1989, el gobierno federal ejercía cerca del 70% del gasto público total. Para 2007, esta proporción disminuyó hasta el 43%. En ese mismo periodo los estados y municipios se han convertido en los principales ejecutores del gasto,

controlando de manera conjunta el 57% del presupuesto público. Durante los últimos 20 años el gasto municipal ha crecido 150% en términos reales, por encima de la trayectoria que ha seguido el incremento del gasto a nivel estatal y con mayor diferencia respecto al gasto a nivel federal. Las entidades federativas y los municipios han mantenido este crecimiento acelerado del gasto sin el correspondiente incremento en los ingresos propios. Los dos principales canales de transferencias de recursos hacia los estados y municipios son las participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33) que quedan definidas anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Pardinas y Granados, 2010: 2).

Conclusiones

En efecto, para las administraciones municipales el gobierno digital aporta nuevas oportunidades tanto para el ejercicio de gobierno como para la participación ciudadana. Pero restan aún tareas que resolver, particularmente en lo que se refiere a la capacidad económica de los gobiernos municipales para obtener, primero, los recursos financieros que le permitan el equipamiento adecuado. Luego, iniciar un programa que también le permita contar con el personal especializado en el diseño, manejo, procesamiento y resultados de los servicios que implica el gobierno electrónico. Al respecto, la participación ciudadana es primordial, no sólo en el sentido que hasta hoy ha prevalecido, en calidad de "usuarios" del servicio sino como activos participantes, tanto en la generación de las políticas que les incumbe, como en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Los municipios tienen en el periodo de gobierno, de tan sólo tres años, un obstáculo, que aunado a la llamativa importancia de las alternancias y los problemas de gobernabilidad, producto de los cerrados resultados de las votaciones, barreras adicionales a los problemas financieros. En gran parte se debe al inicio de la política gubernamental por implantar el gobierno digital en los estados y municipios. El programa se inició en lo alto del piramidal sistema político.

Los casos exitosos ofrecen la referencia para los municipios que están a medio camino, y para la mayoría que tienen un incipiente recorrido. El programa de gobierno de electrónico tendría que dejar de ver al

usuario, desde la perspectiva de la nueva gerencia pública, convertida en el marco teórico de referencia a la que acudieron los diseñadores de las políticas públicas cuando el Estado mexicano se vio agobiado por la crisis económica, y la política, así como la emergencia de los reclamos democráticos desde espacios municipales. Ahora debe verse desde la perspectiva de la modernización para la participación ciudadana y la gobernanza.

Un memorable trabajo sobre los municipios, el de Turgot, nos recuerda que efectivamente resulta pertinente fortalecer el vínculo entre el nivel municipal y la ciudadanía. El uso de las nuevas tecnologías le dará oportunidad a quienes viven en municipios pequeños, y municipios indígenas, de incorporarse a la modernidad, sin perder la identidad. Las plazas comunitarias pueden tener mayores efectos mediante un amplio programa de difusión, respaldado por uno similar para cursos de capacitación. Sin duda que esta es una tarea que en mucho contribuirá a combatir la pobreza y a recortar la amplia brecha digital.

La adopción del gobierno electrónico se da en un momento en el cual los municipios de México van escapando del tradicional centralismo, pero en condiciones de astringencia presupuestal y grandes desigualdades de desarrollo social.

Con la llegada del gobierno electrónico, se manifiesta una nueva objeción al modelo burocrático achacado a Weber. En efecto, el gobierno electrónico como nueva versión de modernidad, implica nuevos niveles de eficacia, un nuevo enfoque de los servicios mejor acomodados a las demandas ciudadanas (enfoque de cliente), reducción de costos, privatización y otras transformaciones; lo que constituye una verdadera transformación institucional atribuida inicialmente a la nueva gerencia pública, y ahora a la gestión pública.

Cabe aclarar que en sentido estricto, el gobierno electrónico está iniciando en México, al menos en los Estados y municipios, ya que en general, sólo se están implantado los portales y los respaldos para su funcionamiento, dejando de lado la aplicación integral de las TIC a toda la organización del gobierno y administración municipal. Es decir, se sigue usando el papel para los procesos y respaldos de la actividad administrativa, se mantienen sin cambio los archivos particulares y generales, la información se mantiene segmentada y guardada sin ser

compartida, ni siquiera al interior de las dependencias, entre otras condiciones.

El empleo de las TIC para uso de la gestión, pasó de las empresas privadas a los gobiernos nacionales, y después a los regionales y locales, debido a que la visión estratégica y la capacidad técnica son mayores en las instancias nacionales que en las otras dos. De esta manera, les ha correspondido a los gobiernos nacionales, orquestar el desarrollo de las TIC en los gobiernos estatales y municipales de México. Adicionalmente, esta situación se propició por la tradición centralista del país, que como se sabe, prevalece en la realidad sobre las aspiraciones federalistas.

Los niveles tan distintos de desarrollo del gobierno electrónico, entre Estados y municipios, al menos hasta ahora, se relacionan con las diferentes disponibilidades financieras de los mismos; sin embargo, de vez en cuando aparecen honrosas excepciones de entidades que demuestran gran avance mediante mayores esfuerzos.

Un mapa que mostrase esos niveles de desarrollo del gobierno electrónico a través de la geografía nacional, sería coincidente con las zonas de mayor desarrollo regional, frente a las de mediano crecimiento y las de franca marginalidad.

En esas condiciones, varios municipios, de escasos recursos, hacen grandes esfuerzos para crear sus portales y ser visibles en la web, más por deseos de figurar que por contar con capacidad de aprovechar el gobierno electrónico.

No hay duda que la mayor dificultad para la plena instauración del gobierno electrónico lo constituyen, en la generalidad de los casos, las ancestrales prácticas de la burocracia mexicana, inmersa en la improvisación, el patronazgo, la opacidad, el favoritismo, el nepotismo y demás rasgos inveterados, todo lo cual agravado por la reinvención trianual de objetivos y programas que debieran ser institucionales y por el despido de quienes lograron un cierto aprendizaje durante la administración saliente.

Las iniciativas de gobierno electrónico no pasan del establecimiento de los portales y sus correspondientes sistemas de apoyo. Las áreas que para esto se han creado, permanecen ajenas al resto del aparato de gobierno y administración pública.

A pesar de lo anterior, tampoco se puede descartar un efecto renovador de la vida municipal y de su régimen político administrativo gracias al

gobierno electrónico, ya que se puede lograr una nueva y más positiva imagen de los servicios a la población, generándole nuevas expectativas. Por otro lado, también puede ocurrir un efecto demostración que inspire inquietudes de modernización dentro de las dependencias municipales y de su personal encargados de las actividades tradicionales, despertando así mayor confianza en su capacidad de incorporarse a los procesos de innovación, que por cierto, se están dando en la llamada sociedad civil, gracias al empleo creciente de las TIC.

Un beneficio inesperado de las TIC para los municipios rurales de México, será sacarlos de su aislamiento ancestral, dándoles mayor acceso, por ejemplo a los programas de los gobiernos federal y de los Estados, mediante mejor comunicación y asesoría para todo tipo de transformaciones. Al mismo tiempo, el acceso a Internet, permitirá a la población demandar nuevos y mejores y servicios a sus autoridades, y a éstas, aplicar los que ya ofrezcan otros municipios de similar nivel de desarrollo.

Bibliografía

Acuerdo que tiene por objeto crear en forma permanente La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico http://cidge.gob.mx/informacion-2/documentos-cidge/

ALLCORN, S. (1997): 'Parallel Virtual Organizations: Managing and Working in the Virtual Workplace', *Administration & Society,* 29, 4, pp. 412-439.

Arreola Rueda, Edwin. *El gobierno electrónico.* http://www.politicas.unam.mx/razoncinica/El_gobierno_electr%C3%B3nico.html

Bonina Carla (2005), *Tecnologías de Información y Nueva Gestión Pública: experiencias de gobierno electrónico en México,* Colección de Documentos de Trabajo del CIDE, No. 167, México, D.F.

Caballero, Alonso Vicente., "Federalismo Intergubernamental y TIC", en revista *Prospectiva,* No. 25, México, Noviembre del 2003, pp. 23-27 y 30-31.

Criado Grande, J. Ignacio. Et-al. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. *XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico".* Caracas, 2002.

CINVESTAV. Gobierno Electrónico. http://www.administracion.cinvestav.mx/Portals/0/SiteDocs/SPlaneacion/CGSTIC/Publicaciones/GobiernoElectronico.pdf

CONEVAL. Medición de la pobreza en los municipios de México, 2010. México, CONEVAL. 2011.

Drechsler, Wolfgang. *"The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective",* Halduskultuur, 2005, Vol. 6, pp. 94-108.

Flores Guerrero, Katiuzka. Desarrollo del Gobierno Electrónico Municipal en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Paakat. *Revista de tecnología y sociedad,* Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Año 1. No.1, 2011. http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/162

Flores Guerrero, Katiuzka. *Experiencias de Gobierno Electrónico en los tres ámbitos de gobierno en México: Federal, Estatal y Municipal.* http://www.alfa-redi.org/sites/default/files/articles/files/flores_1.pdf

Fountain, Jane. E. Digital government and public health. *Preventing Chronic Disease,* Vol. 1, No 4, Octover 2004. http://www.cdc.gov/pcd/issues/2004/oct/04_0084.htm

Gil, José Ramón, Et-al. Gobierno Electrónico en México. *Revista Telecom-CIDE* 2008. http://www.conectarimporta.org

González Arriaga, Cinthya Nimbe. Gobierno electrónico como herramienta de transparencia en la armonización contable en México. En Rev. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Púbica.* No. 11. FCPyS, UNAM. Mayo-agosto 2012. Htpp//ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP

González García, Clara Martha. El sistema nacional e-México. En *Revista Elec. Reposital,* UNAM. http//reposital.cuaed.unam.mx8080.

Hood, Christopher. 'A Public Management for all Seasons?', In *Public Administration Public Administration,* 1991, Vol. 69, No. 2, pp. 3-19.

ILCE. e-México. *Manuales de capacitación.* México, ILCE, 2003. ILCE.

INAFED. e-local: El camino del federalismo digital. En *Revista Política Digital,* enero-febrero del 2003.

http://pd.adigital.info/?P=leernoticiaprint&Article=1936

INEGI. Comunicado núm. 413/10, 8 de diciembre de 2010.

INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011. México, INEGI, 2012. *www.inegi.org.mx/est/contenidos/.../encuestas/.../2011/default.aspx*

Jarque Uribe, Carlos M. El desarrollo informático en la administración pública. En *Revista de Administración Pública.* Núm. 99, 1999.

Levi, Margaret. Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno. En *Revista Española de Ciencia Política.* Núm. 14, Abril 2006, pp. 9-40.

López Camps, Jordi. y Leal, I. e-Gobierno. *Gobernar en la Sociedad del Conocimiento,* Vitoria-Gasteiz, (2002): Instituto Vasco de Administración Pública.

Luna Reyes, Luis F. y Gil-García, Juan Ramón. Del caos al modelo en gobiernos electrónicos municipales. En *Revista Gobierno Electrónico.* Octubre del 2011. http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20871

Luna Reyes. Luis F. Et-al. Retos del gobierno electrónico municipal. *Revista Gobierno Electrónico.* Abril del 2011.http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20871

Luna Reyes. Luis F. Et-al. Estrategias de e-Gobierno en municipios, ¿por dónde empezar? En *Revista Política Digital.* Agosto del 2011. http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21027.

Margain, Julio César., "e-méxico. La estrategia del gobierno", en *Política Digital,* No. 1, México, enero del 2002.

Naser, A. y Concha, G. (2012). Panorama de Gobierno Electrónico en la región: resultados e impactos. En Gastón Concha y Alejandra Naser Editores. *Documentos de Proyectos de CEPAL,* 'El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad', Naciones Unidas, Santiago de Chile. http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/W465.pdf

Naser, A. y Concha, G. "El gobierno electrónico en la gestión pública". Santiago de Chile, CEPAL - *Serie Gestión pública* No 73. 2011.

Norris, Peppa. Digital divide. *Civil engagement, information poverty and the Internet world wide.* Cambridge, Massachussets: Cambridge University Press. 2001.

OCDE. México, mejores políticas para un desarrollo incluyente. Serie *Mejores Políticas,* s/l, 2012.

Ortiz Arrollo, Daniel. Computadoras Mexicanas: Una breve reseña técnica e histórica. México. En Rev. UNAM. *Revista Digital.* Vol. 9, No. 9.10 de septiembre de 2008. http://www.revista.unam.mx/vol.9/num9/art63/int63-1.htm#a

Pardinas Carpizo, Juan E. y Granados Franco, Emilio. El Municipio: ¿la institución de la opacidad? Serie El Uso y abuso de los Recursos Públicos. En CIDE. *Cuaderno de debate* No. 5. México, octubre 2010. www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm

Pardo, María del Carmen. La Gerencialización de la Administración Pública. En *Revista Foro Internacional.* Vol. XLVII, No. 4, oct.-dic., 2007. Pp 895-925. http://www.conectarimporta.org

Pérez Salazar, Gabriel y Julieta I. Carabaza González. El sistema nacional e-México a diez años de distancia: un nuevo discurso con bajos niveles de interacción. En *Revista Versión.Estudios de Comunicación y Política,* año 22, No. 31, marzo de 2013. http//versión.xoc.uam.mx/index.

Pérez Salazar, Gabriel y Carabaza González, Julieta I. El sistema nacional e-México. En *Revista Versión. Estudios de Comunicación y Política"* nueva época, Año 22, Nº30, octubre 2012, http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/mexico/federal/comunicacionestransporte/programa/CAP-07.pdf

Peters, Guy. "A North American Perspective on Administrative Modernization in Europe". En Kickert, W. (ed.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe,* Cheltenham, Edward Elgar, 1997. pp. 255-270.

Peters, Guy. *La política de la burocracia.* México, INAP-FCE. 1995

Pollitt, Christopher. Evaluation and the New Public Management: an international perspective. En *Evaluation Journal of Australasia,* 1998.

Pollitt, Christopher. *The New Public Management: An Overview of Its Current Status. Administrative in Management Public.* No. 8, 2007. http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF

Quiñones Páez, Julio. Acerca del estado actual de la teoría de gobierno. En *Revista Ciencia Política,* No. 10. Julio-Diciembre 2010. Pp 84-129.

Ramírez Plascencia, David. Brecha digital. La complejidad de un término. En *Rev. Hologramática, Facultad de Ciencias Sociales,* UNLZ. Año VII, Número 12, V2, 2010, pp. 25-42 www.hologramatica.com.ar o www.unlz.edu.ar/sociales/hologramatica

Rivera Urrutia, Eugenio. Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura. En *Gestión y Política Pública,* volumen XV, núm. 2, II semestre de 2006, PP. 259-305.

Salinas Lozano, Raúl. La informática en sector público y la modernización de México. http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/76/pr/pr11.pdf.

Sandoval Almazán, Rodrigo y Gil García, José. Construyendo un índice funcional para el gobierno electrónico: una primera evaluación de los portales estatales en México. En *Revista Espacios Públicos,* Vol. 11, No. 21, febrero del 2008, PP. 8-18.

Sandoval Almazán, Rodrigo. Estudio de Portales Municipales en México. Cátedra Software AG-Alianza Sumaq en *Gobierno Electrónico del Tecnológico de Monterrey.* México, ITESM. 2006. http://mejoratugobierno.org/files/EstudioMunicipalMexicovDef.pdf

Sandoval Almazán, Rodrigo y Mendoza Colín. Jeanett. *Ranking de portales de Gobierno Electrónico Municipal: la medición 2010.* Política Digital, febrero 2011. http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20871

Sandoval Cervera, Alberto. Gobierno Electrónico: Elementos de Facilidad de Uso y Valor Público de los Portales de Internet Local en México. *Tesis de Maestría.* México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2008.

SCT. Programa Sectorial de Comunicaciones y transportes 2001–2006. México, SCT, 2001.

Serna, Miquel Salvador. *Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas.* Universitat Pompeu Fabra. Barcelona – España. Julio del 2002.

Sotelo, Abraham., "Innovación gubernamental. El proyecto de e-gobierno", en *revista Política Digital,* No. 1, México, enero del 2002.

Weber, Max. Economía y Sociedad. México, FCE, 1977.

Winkel, Olaf. Participación ciudadana y gobierno electrónico. En *Rev. Diálogo Político,* Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Montevideo, Año XXIX - Nº 3 - Septiembre, 2012. pp 45-75.

CONCLUSIONES GENERALES

El Gobierno Electrónico en México, Logros y Rezagos

La aplicación del gobierno electrónico en México, se está dando en las desiguales condiciones de desequilibrio que caracterizan al país y que mantienen a los municipios rurales en situaciones de enormes desventajas.

Es evidente la ausencia de planes nacionales que estimulen el avance del gobierno electrónico a partir de un diagnóstico para su adecuada implantación y desarrollo, como medida que atempere las desventajas existentes entre los municipios.

Sin olvidar el esfuerzo que representó la Agenda del Buen Gobierno, que fue el primero a escala nacional, aunque sin embargo no evidenció un diagnóstico efectivo y mucho menos alguna medición de los efectos sociales de su ejecución. La Agenda del Buen Gobierno, tampoco contempló algún plan o programa para la aplicación integral de las TIC en la gestión gubernamental. Parece que el alcance de esta agenda, no incluía más allá de la creación de los portales y sus procedimientos de respaldo en las dependencias y organismos oficiales. Este proyecto se quedó en el plano tecnológico, sin alcanzar un enfoque de innovación o de reforma de la administración pública, para mejorar la cercanía de los ciudadanos y de su participación.

En varios casos donde se ha creado el gobierno electrónico, particularmente de los municipios, la existencia del correspondiente portal, pareciera ser un fin en sí mismo, como si bastara una apariencia de modernidad, de presencia en Internet, sin reformar la administración municipal, y mucho menos, sin capacitar al personal para el empleo generalizado de las TIC en la gestión cotidiana de los asuntos municipales. De esta forma, se desaprovechan técnicas muy conocidas como la propia Nueva Gestión Pública, que al igual que el gobierno electrónico van enfocadas a la mejora de la administración pública a partir de las necesidades de la ciudadanía.

Si bien los logros del gobierno electrónico en México, están por debajo del nivel de desarrollo de un país como el nuestro, analizar la situación del gobierno abierto no produce ningún entusiasmo, dado los inexistentes avances.

En efecto, persisten en la abrumadora mayoría de los gobiernos y sus administraciones, la opacidad, el predominio de los intereses

burocráticos por encima de los sociales, y la ausencia de esfuerzos para su impulso. Al parecer, no importa el gobierno abierto como un medio para democratizar la administración pública, mediante la efectiva participación ciudadana. En síntesis, no se están dando las condiciones técnicas, organizacionales ni de cultura administrativa para contar con el gobierno abierto.

Una de las tendencias de quienes desempeñan la titularidad de los gobiernos en México, es la de imprimir su huella personal en los planes y programas a su cargo. Es por esto que en cada relevo de dichos dirigentes, se hace lo posible por modificar el portal gubernamental, sin dar explicaciones técnicas, sociales, económicas o de otra índole.

Sin embargo, se muestran las evidencias en el caso del portal del Gobierno del Estado de Puebla, que las características técnicas de los portales, dificultan significativamente las mutaciones sexenales (o trianuales) Afortunadamente, esto favorece la institucionalidad y la estabilidad organizacional, y con ello la prevalencia del valor social.

Las limitantes que México enfrenta para el desarrollo del gobierno electrónico, son similares a las de otros países latinoamericanos, entre ellas, un escaso desarrollo tecnológico, infraestructura de comunicaciones restringida y poca apertura a la modernización por el alejamiento de los grandes polos de desarrollo de las metrópolis de la región, donde por el contrario, si hay buenos logros en la materia.

Hasta ahora, no se ven señales desde la actual administración federal que muestren un plan efectivo para el gobierno electrónico. Sólo se cuenta con menciones muy generales en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y en lo que resta de la extinta Secretaría de la Función Pública, a diferencia de países, como los integrantes de la Unión Europea, que entre otras cosas tienen metas precisas de cumplimiento.

No obstante las limitantes señaladas y otras, la adopción del gobierno electrónico está transformando poco a poco, las relaciones entre los gobiernos, la administración pública y los ciudadanos.

La llegada del gobierno electrónico, representa una ventana abierta, por donde habrán de entrar a las administraciones públicas y sus gobiernos la renovación de las mejores prácticas y el empleo integral de las TIC.

Tal vez donde mayores beneficios se logren con el gobierno electrónico, sería en los municipios rurales, mismos que podrían salir del aislamiento y consecuente rezago en el que están inmersos.

Universidad Autónoma del Estado de México
UAEM

Dr. en D. Jorge Olvera García
Rector

Dr. en Ed. Alfredo Barrera Baca
Secretario de Docencia

Dra. en Est. Lat. Ángeles Ma. del Rosario Pérez Bernal
Secretaria de Investigación y Estudios Avanzados

M. en D. José Benjamín Bernal Suárez
Secretario de Rectoría

M. en E. P. y D. Ivett Tinoco García
Secretaria de Difusión Cultural

M. en C. I. Ricardo Joya Cepeda
Secretario de Extensión y Vinculación

M. en E. Javier González Martínez
Secretario de Administración

Dr. en C. Pol. Manuel Hernández Luna
Secretario de Planeación y Desarrollo Institucional

M. en A. Ed. Yolanda E. Ballesteros Sentíes
Secretaria de Cooperación Internacional

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libien
Abogado General

Lic. en Com. Juan Portilla Estrada
Director General de Comunicación Universitaria

Lic. Jorge Bernaldez García
Secretario Técnico de la Rectoría

M. en A. Emilio Tovar Pérez
Director General de Centros Universitarios y Unidades Académicas Profesionales

M. en A. Ignacio Gutiérrez Padilla
Contralor

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEM

M. en Com. Jannet Socorro Valero Vilchis
Directora

Mtra. Laura Elizabeth Benhumea González
Subdirectora Académica

Lic. Aurea Estrada de Jesús
Subdirectora Administrativa

Dr. Aldo Muñoz Armenta
Coordinador del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencias Políticas y Administración Pública

Dra. Graciela Vélez Bautista
Coordinadora del Centro de Investigación en Estudios de Género y Equidad

Dra. Martha Elisa Nateras González
Coordinadora de Estudios Avanzados

Prof. Juan Martín Olivares Orozco
Coordinador de Difusión Cultural

Lic. Carlos Alberto Reyes Araujo
Coordinador de Extensión

Lic. Maricarmen Sandoval Rubio
Coordinadora de Planeación

Lic. Luis Alberto Martínez Ayala
Coordinador del Centro de Producción Audiovisual

Lic. Ana Vianey Suárez Castro
Enlace de Comunicación Universitario

Lic. Julián Salazar Medina
Cronista

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Eruviel Ávila Villegas
Presidente Honorario

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Quezada Aranda
Tesorero

Martha Hilda González Calderón
Carlos Alberto Acra Alva
Alejandro Castro Hernández
Gilberto Cortés Bastida
Benjamín Fournier Espinosa
Marcelo Martínez Martínez
Apolinar Mena Vargas
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
José Alejandro Vargas Castro
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

PRESIDENTE Mauricio Valdés Rodríguez

SECRETARIO EJECUTIVO Roberto A. Rodríguez Reyes

CENTRO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO Adriana Bazán Trousselle

CENTRO DE PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL Celia Martínez Paulín

CENTRO DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN Raiza Dayar Mora

CENTRO DE DELEGACIONES REGIONALES Jessica Castillo Pérez

SECRETARÍA GENERAL DE LA EGAPMEX Constanza Márquez Aguilar

COORDINACIÓN TÉCNICA Gabriela Salazar González

Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México

Se terminó de imprimir en septiembre de 2014 en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 1,000 ejemplares